

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ÀS MARGENS DO DESENVOLVIMENTISMO: TERRITÓRIO GUARANI E AS  
MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA OBRA DE DUPLICAÇÃO  
DA RODOVIA BR-116

GUILHERME DAL SASSO

PORTO ALEGRE

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Às margens do desenvolvimentismo: território guarani e as medidas de  
compensação socioambiental da obra de duplicação da rodovia BR-116

Autor: Guilherme Dal Sasso

Trabalho de conclusão de curso de  
graduação apresentado ao Instituto de  
Filosofia e Ciências Humanas da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
como requisito parcial para a obtenção do  
título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Lorena Cândido Fleury

PORTO ALEGRE

2017

### CIP - Catalogação na Publicação

Dal Sasso, Guilherme

Às margens do desenvolvimentismo: território guarani e as medidas de compensação socioambiental da obra de duplicação da rodovia BR-116 / Guilherme Dal Sasso. -- 2018.

61 f.

Orientadora: Lorena Cândido Fleury.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Bacharelado em Ciências Sociais, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. povos indígenas. 2. Mbya-Guarani. 3. desenvolvimento. 4. território. 5. medidas de compensação. I. Fleury, Lorena Cândido, orient. II. Título.

Guilherme Dal Sasso

**ÀS MARGENS DO DESENVOLVIMENTISMO: TERRITÓRIO GUARANI E  
AS MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA OBRA DE  
DUPLICAÇÃO DA RODOVIA BR-116**

Monografia apresentada como requisito à obtenção do grau de Bacharel em  
Ciências Sociais ao Departamento de Antropologia da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul.

Banca examinadora:

---

Profa. Dra. (Orientadora) Lorena Cândido Fleury

---

Prof. Dr. Pablo Quintero

---

Profa. Me. Rafaela Biehl Printes

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, Gilberto Cristiano Dal Sasso e Mara Lise Zanini, por terem sempre me apoiado, compreendido e incentivado na trajetória incerta de cientista social. No meus caminhos tortos, foram decisivos para que seguisse firme no objetivo de chegar até aqui.

Em segundo lugar, agradeço minha orientadora Lorena Cândido Fleury, por ter topado me orientar em condições atípicas e ter sido decisiva na motivação para seguir adiante nos momentos mais difíceis.

Também não posso deixar de agradecer a amiga e ex-colega de NUCIME Vitória Ravázio Pais pela parceria, reflexões compartilhadas, aprendizado mútuo e apoio decisivo nesse trabalho.

Ao grande amigo Theo Soares de Lima, pela amizade de uma vida inteira e o olhar atento e companheiro na reta final da escrita.

Ao Martino Piccinini, pela vida compartilhada, parceria cotidiana e auxílio técnico indispensável.

Aos amigos de sempre Átila, Julia, Gabriel, Daniel, Lorenzo, André, Cássio e Rita, que de um modo ou de outro fizeram parte de minha formação, como antropólogo e ser humano.

Aos ex-colegas da Divisão Indígena da Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo Ignácio Kunkel, Márcia Londero, James Roth e Maicon Fernandez, com quem dividi momentos incríveis nos primeiros passos que dei na antropologia ameríndia. Especialmente a Ignácio, com quem tanto aprendi não apenas antropologia, mas paixão e dedicação à causa indígena,

Por último, e sobretudo, aos Mbya Guarani, pela acolhida nos diversos trabalhos realizados conjuntamente e por seguirem sendo exemplo de uma vida outra que existe e resiste.

## RESUMO

O presente trabalho é uma reflexão a partir das medidas de compensação socioambiental voltadas às comunidades Mbya Guarani afetadas pelas obras de duplicação da BR-116, no trecho entre Guaíba e Pelotas, Rio Grande do Sul. Tais medidas de compensação representaram um meio de acesso dos Guarani a terras dentro de sua territorialidade tradicional, sem serem, contudo, as Terras Indígenas reivindicadas pelo grupo.. A partir da análise documental dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) e do Plano Básico Ambiental (PBA), entre outros documentos, o estudo busca relacionar o projeto desenvolvimentista então coordenado pelo governo federal com políticas que incidem sobre os direitos territoriais dos povos indígenas, em específico os Mbyá-Guarani. O trabalho busca analisar a conexão entre esses elementos através do conceito de coprodução (JASANOFF, 2006), relacionando projetos de desenvolvimento, grandes obras, território e agência indígenas, medidas de compensação e mediações institucionais. Esses atores e fatores se combinaram de modo específico a produzir um incremento territorial que, paradoxalmente, reforça a dimensão fragmentária e descontínua das terras guarani, proporcionando acesso à terra ao mesmo tempo em que contorna o direito à demarcação das Terras Indígenas tradicionais.

**Palavras-chave:** Mbya-Guarani; território; territorialidade; desenvolvimento; medidas de compensação socioambiental;

## LISTA DE SIGLAS

CIMI – Conselho Indigenista Missionário

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

EIA-RIMA – Estudo de Impacto Ambiental-Relatório de Impacto Ambiental

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

MPF – Ministério Público Federal

NUCIME-PRRS - Núcleo de Comunidades Indígenas e Minorias Étnicas da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PBA-CI – Plano Básico Ambiental-Componente Indígena

SDR – Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	8
2. Aspectos teórico-metodológicos.....	13
3. O território e as terras indígenas guarani .....	16
4. Desenvolvimentismo, o Programa de Aceleração do Crescimento e Povos Indígenas na BR-116.....	28
5. Análise de coprodução dos documentos e do território .....	44
6. Considerações finais: relacionando os atores, políticas, documentos e territórios.....	51
7. Referências .....	57



## 1. Introdução

O presente trabalho visa a sistematizar uma série de inquietações surgidas a partir de minhas experiências como estagiário de antropologia na Divisão Indígena da Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo do Rio Grande do Sul (SDR) e posteriormente como estagiário do Núcleo de Comunidades Indígenas e Minorias Étnicas da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul (NUCIME-PRRS), do Ministério Público Federal. Durante os estágios, pude acompanhar de modo relativamente próximo<sup>1</sup> a execução do Componente Indígena do Plano Básico Ambiental (PBA) de duplicação da rodovia BR-116, que impactou e incluiu em suas medidas de compensação oito comunidades Mbyá-Guarani, ao mesmo tempo em que a SDR, onde trabalhei entre os anos de 2014 e 2016, foi responsável por uma política de aquisição de terras para criação de reservas indígenas no Rio Grande do Sul. Esses processos combinados geraram um incremento territorial para o povo Mbyá-Guarani no estado gaúcho, mesmo sendo políticas independentes uma da outra. Algumas inquietações que me movem na presente reflexão dizem respeito aos mecanismos legais e à conjuntura política que o país viveu durante o processo: as terras não foram demarcadas via tradicionalidade, ou seja, através das normas de demarcação de terras indígenas da FUNAI previstas nos artigos 231 e 232 da Constituição Federal e regulamentadas pelo decreto nº 1775/96. No que diz respeito à conjuntura política, me refiro principalmente ao governo Dilma Rouseff, caracterizado por uma política econômica desenvolvimentista que afetou negativamente os povos tradicionais do Brasil e também por um contexto de diminuição drástica e até mesmo paralisação da demarcação de terras indígenas no país. Paradoxalmente, a aquisição de novas terras para os Mbyá-Guarani da costa oeste da Lagoa dos Patos foi possível apenas a partir da duplicação da rodovia BR-116, obra prevista no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), carro-chefe da política econômica desenvolvimentista. Desse modo, como tornar compreensível que uma política como o PAC, cujos efeitos sobre populações tradicionais têm sido prejudiciais (MACEDO, 2015; VERDUM, 2012), produziu resultados passíveis de serem considerados positivos para os Mbyá-Guarani presentes no estado do Rio Grande do Sul? Trata-se de um exemplo de desenvolvimento sustentável, no qual o

---

<sup>1</sup> Digo relativamente próximo pois acompanhei algumas reuniões entre o empreendedor (DNIT), instituições parceiras e as comunidades mbya-guarani impactadas pelo processo de duplicação da BR-116, sem, contudo, praticar efetivamente uma observação participante sistemática.

incremento da infraestrutura do país poderia conviver harmoniosamente com os direitos dos povos tradicionais? Ou pelo contrário, só configurou um resultado positivo por conta do caráter fragmentário e descontínuo das terras mbya-guarani na região da Lagoa dos Patos? Antes mesmo disso, será que os próprios Guarani consideram o resultado da duplicação de forma positiva? Essas são inquietações que me levaram a fazer o trabalho de conclusão de curso em Ciências Sociais sobre a experiência das medidas de compensação da duplicação da rodovia BR-116.

### **1. 1. Problematização**

Enquanto a duplicação da BR-116 no trecho analisado começava a tomar forma, a obra de duplicação da rodovia BR-101, no trecho Palhoça/SC – Osório/RS já era uma realidade, e também impactava os Guarani, passando por aldeias em situações muito semelhantes às da região da Lagoa dos Patos. No entanto, uma das principais medidas nunca saiu do papel: a demarcação da Terra Indígena de Morro dos Cavalos, em Palhoça, exigida inicialmente como contrapartida do empreendimento (DARELLA *et al*, 2000). O contraste entre as duas situações geradas por obras parecidas fortaleceu meu interesse em buscar uma análise comparativa.

No entanto, uma avaliação completa e bem feita de uma política pública exige um conhecimento aprofundado e acompanhamento intenso de todas as etapas de sua elaboração e execução. Um trabalho etnográfico de fôlego em outro estado exigiria condições com as quais não pude contar: viagens, recursos financeiros, tempo de campo, contatos institucionais, etc. Ou seja, a realização de uma análise comparativa simétrica de ambas as medidas de compensação socioambiental era inviável. Dessa forma, escolhi o PBA de duplicação da BR 101 – trecho Palhoça/SC – Osório/RS como elemento contrastivo, por ser um caso conhecido nacionalmente e, em boa parte, pelos problemas apresentados para sua efetivação. Em outras palavras: sem as condições de analisar a fundo todo processo de elaboração, discussão e execução da obra de duplicação da BR-101 e todas forças envolvidas nos embates que se sucederam, ainda assim me parecia importante utilizar o exemplo de Morro dos Cavalos como um elemento de contraste para pensar o projeto de duplicação da BR-116. Sobretudo por dizer respeito a um assunto muito debatido (hoje com menor intensidade) no indigenismo: a luta por demarcação das terras tradicionais e as hipóteses de aquisição de terras.

É necessário ressaltar que tal escolha não significa um comparativo de modelos distintos de política pública, assim como não pretende realizar uma comparação de resultados, mas sim entender o que os contrastes entre essas duas experiências distintas podem dizer a respeito das políticas de demarcação e aquisição de terras para os povos indígenas e o impacto de grandes obras nos mesmos.

Como dito antes, os estudos de impacto da duplicação da BR-101 recomendavam a demarcação por tradicionalidade da Terra Indígena Morro dos Cavalos, processo ainda inconcluso, que acirrou os conflitos e a discriminação contra os Guarani na região e acabou judicializado, ao passo que as medidas de compensação da duplicação da BR-116 não contaram com a demarcação de nenhuma terra tradicional, mas sim com a aquisição de terras em conformidade com a disponibilidade do mercado imobiliário regional. Para além do contraste entre demarcação e aquisição de terras, e relacionado a ele, tem-se também uma forte oposição do governo estadual de Santa Catarina ao projeto, oposição que não se verificou no caso gaúcho. Essas são algumas questões que me motivaram a escrever esse trabalho: como pode ser que em casos relativamente parecidos uma demarcação atraia sobre si grandes forças contrárias como o governo estadual, a mídia regional e parte da população local, ao passo que uma política de aquisição de terras parece capaz de contornar esses problemas?

No momento em que se faz essa pergunta, acho necessário afirmar categoricamente que não visio criar uma oposição entre essas duas maneiras de garantir aos povos indígenas o direito à terra e a sua reprodução física e cultural. O movimento indigenista, de modo especial no Rio Grande do Sul, teve uma série de debates, de forma mais contundente nas décadas de 1990 e 2000, a respeito dessa oposição. No entanto, não entrarei nesse mérito. O desenvolvimento das questões que norteiam essa pesquisa buscará mostrar, pelo contrário, que antes de serem alternativas opostas, essas duas políticas podem condicionar-se e até mesmo fortalecer-se mutuamente, a depender do contexto.

## 1. 2. Questão central e objetivos

O presente trabalho é uma reflexão sobre o que se pode chamar de um incremento territorial guarani na região sul do litoral brasileiro. Essa definição é demasiado vaga, e por isso escolhi analisar os projetos de compensação socioambiental que permitiram tal processo. Se por um lado a duplicação da rodovia BR-116 afetou uma série de comunidades guarani, por outro permitiu a aquisição de terras para os Mbyá-Guarani da costa oeste da Lagoa dos Patos. Sendo assim, a pergunta guia dessa pesquisa é: quais os efeitos das políticas de compensação ambiental da duplicação da rodovia BR-116 sobre os direitos territoriais Mbyá-Guarani no litoral sul do Brasil?

Tal reflexão exige uma contextualização da territorialidade Mbyá-Guarani, do histórico recente de ocupação de terras, das grandes obras de duplicação de rodovias que impactaram esse povo, as formas específicas desses impactos e as medidas de compensação desenhadas pelas instituições e atores responsáveis para mitigar esses processos, para conseguirmos desenhar e compreender os caminhos que as políticas seguiram e a configuração final que atingiram.

O objetivo central desse trabalho, portanto, é analisar as formas de compensação socioambiental da duplicação da BR-116 em termos de garantia dos direitos territoriais às comunidades Mbyá-Guarani na região sul do Brasil afetadas pelas obras.

A ênfase nos aspectos territoriais dos Guarani, no entanto, não exclui a análise de outros elementos de sua cosmologia e vida social. Pelo contrário, esses aspectos são fundamentais para compreender seu modo específico de formação aldeã, disposição territorial, padrão de ocupação de espaços e jeito de viver em comunidade. Além disso, o histórico e padrão da colonização sobre o mundo guarani, bem como as políticas (e a ausência delas) de demarcação de terras são fundamentais para entender o arranjo atual dessa territorialidade. Também é necessário sondar outros atores sociais e institucionais para além do povo guarani e do Estado que participaram direta e indiretamente na modulação das políticas de compensação socioambiental que tenho como objeto.

Como afirmado anteriormente, é preciso situar as obras de duplicação das rodovias num contexto nacional mais amplo, de uma política econômica desenvolvimentista que fortaleceu a pressão sobre os territórios de conservação ambiental e dos povos tradicionais. São inúmeros os projetos recentes que

colocaram o que se tem por desenvolvimento nacional contra os direitos dos povos indígenas, desenhando um quadro de paralisação da demarcação de terras, entre outros conflitos socioambientais.

Assim sendo, os objetivos específicos são refletir sobre os resultados apresentados em termos de composição e reconfiguração territorial guarani nos locais afetados no presente momento; analisar as formas específicas de mitigação dos impactos da obra e sua relação com a demarcação de terras indígenas; e compreender a relação entre técnica e política nas distintas fases de elaboração e implementação dos programas;

## 2. Aspectos teórico-metodológicos

Buscarei trabalhar a noção de conflito ambiental sondando as perspectivas em jogo neste conflito (FLEURY, 2013). Perspectivas, essas, que são muito mais que “pontos de vista distintos sobre um mesmo elemento”, mas forças em coprodução (JASANOFF, 2006), além de traçar uma análise da composição histórica e espacial da obra a partir da rede de atores que conformaram sua execução. Durante a elaboração do presente projeto, me questionei se estaria diante de um conflito socioambiental, visto que claramente o objeto de estudo aqui não corresponde ao que se identifica de modo geral como um conflito socioambiental, pelo menos em relação ao empreendimento de duplicação da BR-116.

Essa noção é delicada aqui, por isso cabe explicitar que entendo o conflito ambiental nesse caso antes como um *conflito latente* que como uma *disputa aberta*. Ao contrário de casos mais notórios de conflitos ambientais, onde existem divergências irreconciliáveis sobre as formas de relação entre atores humanos e não humanos, eu não via no povo guarani das aldeias daquela região atores suficientes e com intenção de barrar a duplicação da rodovia. Ainda assim, o exemplo da duplicação da BR-101 e da TI Morro dos Cavalos, mencionado anteriormente, mostra como medidas de compensação podem sim colocar em xeque um grande projeto de desenvolvimento, sob a ótica do Estado, é claro. Portanto, ao contrário de um conflito aberto, o que me move nesse caso é entender como perspectivas distintas sobre “desenvolvimento” coproduziram a duplicação da BR-116 nas suas configurações atuais. Ou seja, uma pergunta que ressoa é: é possível que um projeto de desenvolvimento assentado nos termos acima descritos que caracterizam as grandes obras produza nas suas franjas outros modos de desenvolvimento (de vida!) que são justamente o seu oposto?

A noção de coprodução faz sentido se seguirmos essas perguntas. Nas oposições modernas entre natureza x cultura, não teríamos como entender como a mobilização indígena, o trabalho de peritos antropológicos e o instrumental burocrático de licenciamento ambiental poderiam “produzir natureza”. Em outros termos: se habitualmente o movimento indigenista mobiliza a noção de “conservação ambiental” para legitimar suas demandas, a “recomposição territorial guarani” estará “produzindo meio ambiente”, visto os esforços de recomposição ambiental que as comunidades atualmente empreendem nas áreas degradadas que lhes foram destinadas. Um exemplo disso é que o trabalho de campo exploratório mostrou que

o DNIT, responsável pelo empreendimento, no histórico recente de duplicação de rodovias sempre buscou relevar ou contornar o componente indígena, ou, na melhor das hipóteses, realocar os indígenas em condições semelhantes às aquelas em que se encontravam no período imediatamente anterior à obra.

Segundo Jasanoff (2006, p.4), “aos discursos dominantes em economia, sociologia e ciência política faltam vocabulários capazes de abarcar os processos desalinhados, desiguais, através dos quais a produção de ciência e tecnologia se enreda com as normas e hierarquias sociais”. Assim, após propor pensarmos a “natureza” e o “social” como elementos coproduzidos, a autora afirma que uma das linhas de pesquisa na coprodução trata justamente da *inteligibilidade e portabilidade* de produtos da ciência e tecnologia através do tempo, espaço e contextos institucionais. Além disso, nos interessa destacar que a coprodução, tratada como idioma, é capaz de “oferecer novos meios de pensar o poder, jogando luz nos papéis muitas vezes invisíveis de saberes, expertises, técnicas e objetos de dar forma, sustentar, subverter ou transformar relações de autoridade” (ibid., p.5).

Desse modo, será a partir da análise das distintas etapas de elaboração do IEA-RIMA e do PBA que se poderá compreender a atual formatação do projeto, atualmente em execução, bem como de um novo ciclo aberto no padrão de habitação dos Mbyá-Guarani da região. E muito além da compreensão sobre como os indígenas se articularam para “receber” o projeto, buscaremos o histórico recente de disputas indigenistas, ambientais, técnicas (como a tradução antropológica do conceito de passivo ambiental mencionada anteriormente) e políticas que mobilizaram diferentes atores em diferentes momentos, uns coproduzindo os outros.

As estratégias metodológicas para acompanhar as diferentes etapas de licenciamento ambiental que culminaram na configuração final tanto do projeto quanto do novo território indígena exigiram basicamente pesquisa documental e revisão bibliográfica. A primeira parte do trabalho é dedicada a uma revisão bibliográfica que sintetiza a disposição territorial guarani nas regiões afetadas, incluindo o histórico de ocupação de terras, a configuração anterior e posterior à execução dos projetos, envolvendo aspectos cosmológicos dos Mbyá-Guarani, sem os quais não é possível compreender seu modo específico de viver e habitar o território de que tratamos.

A segunda etapa consiste na análise do Plano Básico Ambiental (PBA) e o respectivo componente indígena, onde é relatado minuciosamente o impacto do

empreendimento nas comunidades guarani e também onde são propostas as medidas de compensação para mitigar o referido impacto.

A terceira etapa buscará explorar os meandros de construção do PBA. Consciente da dificuldade de se debruçar sobre todos os processos que envolvem diversas disputas e atores, não buscarei esgotar o tema, mas analisar diferentes formas de coprodução e relações sociotécnicas que adquiriram papel importante nos processos de compensação socioambiental. Um primeiro exemplo que podemos dar é adiantado por um interlocutor do pesquisador, indigenista de longa data, que afirmou apenas ter sido possível uma quantidade maior de recursos para aquisição de terras na região de duplicação da BR-116 justamente por conta dos custos econômicos e políticos derivados das dificuldades de obtenção da licença ambiental no processo vivido em Morro dos Cavalos. Do mesmo modo, uma revisão das notas públicas do CIMI-Sul indica que entre os Estudos de Impacto Ambiental e o desenho final do Plano Básico Ambiental diversas aldeias e comunidades mbyá-guarani foram acrescentadas no projeto como grupos impactados, o que sugere que, além das técnicas envolvidas para realizar um levantamento de impacto socioambiental, a articulação política é capaz de produzir mais “objetos” num campo de conhecimento. Por fim, a legitimação da inclusão de outros grupos entre essas etapas distintas de licenciamento passa pela capacidade técnica de traduzir conceitos de ciências distintas, como é o caso do conceito de “passivo socioambiental” empregado no Componente Indígena da BR-16, termo emprestado da biologia para se referir a um impacto cumulativo do desenvolvimento regional sobre as comunidades indígenas.

Esses exemplos enumerados que explorarei com mais minúcia nos próximos capítulos são indicativos da complexidade dos fenômenos que estamos abordando. A repartição que estamos habituados a fazer entre política e técnica, natureza e cultura, não dá conta do objetivo a que se propõe esse trabalho.



### 3. O território e as terras indígenas guarani

Antes de iniciar a análise das medidas de compensação socioambiental, é necessário se demorar um pouco na análise do território Mbyá-Guarani na região impactada pelas obras.

Os *mbya* são um dos três grandes subgrupos, junto dos *kaiowa* e *nhandeva*, falantes da língua guarani, pertencentes à família linguística Tupi-Guarani, do tronco tupi (SHADEN, 1974). Não cabe aqui uma descrição pormenorizada das particularidades que caracterizam essa subdivisão, bastando conhecer de modo geral a disposição territorial de cada subgrupo. O território guarani atravessa as fronteiras impostas pelos Estados, estendendo-se pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Bolívia, somando um povo de mais de 280 mil pessoas (SOCIOAMBIENTAL, 2011). No que diz respeito ao Brasil, os Kaiowa habitam principalmente a região do estado do Mato Grosso do Sul, enquanto os Nhandeva se concentram no oeste do Paraná e em aldeias pelos estados do sul e sudeste. Os Mbya contam com aldeias em todos estados do sul e do sudeste, excetuado Minas Gerais (BAPTISTA *et al*, 2010).

O foco do presente trabalho é o território Mbyá-Guarani, sobretudo na região litorânea de Santa Catarina e na bacia hidrográfica do rio Guaíba e Lagoa dos Patos, ou seja, litoral sul do Brasil, habitado há milênios por esse povo. Segundo Catafesto de Souza (2008, p. 23),

“A cosmo-ecologia Mbyá-Guarani classifica a Região Platina em quatro grandes unidades geográficas, distribuídas numa sequência que vai do interior do continente até o litoral atlântico. No atual Paraguai se localiza Yvy Mbité, o centro do mundo, ressurgido depois do dilúvio primordial, região outrora recoberta com densas e exuberantes florestas, no estilo que os Mbyá acreditam que fosse todo o disco terrestre, no momento da criação. O substrato aquático não se apartou por completo na terra nova, inundando a região a leste do centro do mundo e constituindo Pará Miri (mesopotâmia Paraná-Uruguaí, atualmente Província de Misiones, Argentina). Na banda oriental do rio Uruguaí, adentra-se a região do Tape (caminho tradicional), zona de circulação e acesso à borda do estrato aquático, a grande água (Pará Guaçu) que a geografia denomina Oceano Atlântico”

Desse modo, é a região de Tape e Pará Guaçu, em termos guarani, que abordaremos nesse trabalho, por terem sido impactadas por grandes obras de desenvolvimento.

Além disso, dizer que a região litorânea de Santa Catarina e da Lagoa dos Patos, no Rio Grande do Sul, são habitadas milenarmente pelos Guarani, e que esses possuem categorias próprias de denominação e relação com esses espaços é

muito pouco, e não diz nada sobre *como* esse território sempre foi ocupado e posteriormente usurpado dos indígenas. A vasta bibliografia antropológica assinala que não podemos pensar a relação dos indígenas com a terra do mesmo modo que os europeus e as civilizações coloniais se relacionam. Viveiros de Castro (2017, p. 5) afirma que:

“[...] a relação indígena [é] vital, originária, com a terra, com o lugar em que se vive e de onde se tira seu sustento, onde se faz a vida junto com seus parentes e amigos. Ser indígena é ter como referência primordial a relação com a terra em que nasceu ou onde se estabeleceu para fazer sua vida, seja ela uma aldeia na floresta, um vilarejo no sertão, uma comunidade de beira-rio ou uma favela nas periferias metropolitanas. É ser parte de uma comunidade ligada a um lugar específico, ou seja, é integrar um povo”,

para depois completar: “As terras que ocupam não são sua propriedade — não só porque os territórios indígenas são terras da ‘União’, mas porque são eles que pertencem à terra e não o contrário. Pertencer à terra, em lugar de ser proprietário dela, é o que define o indígena” (ibid., p.6).

Com os Guarani, não é diferente. Desse modo, compreender sua territorialidade passa por a) entender a relação desse povo com a terra, a partir de sua cultura; b) entender o padrão de colonização e despossessão que se impôs a esse povo e c) entender as estratégias elaboradas por ele para (re)existir a partir desse processo.

De modo sintético, as grandes levas colonizadoras dos séculos XVII e XVIII tiveram grande impacto no estado do Rio Grande do Sul, tanto sobre os indígenas que aqui habitavam quanto sobre a natureza, por assim dizer, como sinônimo dos biomas característicos do sul do país. Como nos mostram Baptista *et al* (2010), até metade do século XVIII, o RS tinha pouco menos da metade de seu território coberto por matas nativas. No entanto, com as levas de imigração, frentes de colonização e, posteriormente, a modernização da agricultura, essa área chegou a ser reduzida a 9% no ano de 1965, passando para somente 2% em 1990. Por ser um povo intimamente ligado à floresta, os Mbyá adotaram como estratégia característica sua evitar o conflito aberto com o colonizador e reconstruir suas aleias em áreas de mata preservada.

Ao passo que os redutos de mata nativa e terra livre foram desaparecendo – ou na melhor das hipóteses virando unidades de conservação ambiental, de onde os indígenas também iam sendo expulsos (COMANDULLI, 2008) -, os Mbya foram

sendo forçados a habitar lugares de mais difícil acesso, ou faixas de domínio público, como na margem de rodovias, onde ainda era possível sobreviver, encontrando um mínimo de mata e espaço para fazer sua roça tradicional.

No entanto, essa é uma visão parcial e simplista da dinâmica de resistência e resiliência dos Mbyá em seu território. Apesar de toda violência que caracteriza a dinâmica de colonização, os Mbyá seguiram caminhando, vivendo e fazendo aldeias dentro de seu território tradicional. Mais que isso, os lugares que escolheram e escolhem para viver não dizem respeito apenas aos lugares “deixados pelos brancos”, mas sim espaços com significação cosmológica, vínculo espiritual ancestral, pontos de uma rede complexa de trocas amplas, de laços de parentesco e de mobilidade que tecem sua territorialidade.

Por isso é importante fazer uma breve reflexão sobre o que o termo território significa. Rafaela Printes (2017), a partir de uma revisão do conceito trabalhado por diferentes vertentes de disciplinas como Geografia e Antropologia, mostra que o conceito de território é frequentemente relacionado a uma dimensão de controle, de poder sobre determinado espaço. No entanto, citando autores como Robert Sack, a autora mostra que esse poder não significa mero controle sobre aspectos físicos de um espaço que conforma o território, mas sobre as pessoas, coisas e relações que o compõe. Por outro lado, cita também autores como Rogério Haesbaert e Maurice Godelier, que, segundo a autora “ênfatisa[m] a perspectiva idealista e cultural do território, em que a apropriação simbólica se dá na medida em que a reivindicação de um território por uma sociedade se relaciona ao acesso, controle e uso, tanto do visível quanto do invisível, em condições de interdependência entre a vida humana e dos recursos dos quais esta vida depende” (ibid., p. 5). No entanto, é em Bonnemaison que a autora encontra noções de espaço menos presas às categorias de controle, fronteira e demarcação de território, para enfatizar que: “da etnia emana a territorialidade que é antes de tudo a relação culturalmente vivida entre um grupo humano e uma trama de lugares hierarquizados e interdependentes, cujo traçado no solo constitui um sistema espacial – um território” (BONNEMAISON, 2002, *apud* PRINTES, 2017, p. 5).

Essa reflexão sobre o conceito de território é sobretudo interessante quando pensamos que não se trata de uma discussão conceitual a respeito da melhor definição de algo que já está dado, mas sim que diz respeito a formas específicas que diferentes atores têm de se relacionar com determinado espaço. Como veremos

adiante, o que o Estado brasileiro enxerga como a área impactada por uma grande obra é bem distinto do que os Guarani entendem por território – uma categoria evidentemente branca, que necessita de mediação antropológica para fazer sentido nessa discussão.

Desse modo, o território guarani se aproxima desta perspectiva, de uma série de lugares interconectados, uma trama complexa de trocas (de plantas, sementes, animais, parentes, histórias, memórias, conhecimento), dispostas territorialmente. No entanto, esse territorialmente não significa e sequer significou historicamente uma forma de propriedade.

O termo que os Mbya usam para designar seu território é *Yvy Rupá*. Ainda segundo Printes, essa noção de território se confunde com a noção de mundo, visto que *Yvy* significa “terra” e *Rupá* quer dizer “assento” ou “suporte”. Além disso, *Yvy Rupá* é o nome da Comissão de Terras Guarani, organização política dos Mbya que busca representar as comunidades na relação com o Estado e outras instituições na árdua luta por seus direitos territoriais. No entanto, é comum ouvir que Ñanderu fez a terra, ela não pertence a nenhum Guarani – e muito menos ao branco. Por esse motivo, a demarcação das Terras Indígenas nasce, é claro, como reivindicação dos povos indígenas, mas somente a partir da pressão do Estado e da sociedade envolvente sobre o que chamamos de território indígena. O diálogo com indigenistas de longa data, como Ignácio Kunkel, meu antigo chefe na Divisão Indígena da Secretaria do Desenvolvimento Rural, mostra que não foi simples nem rápido o processo de articulação e mobilização entre indígenas mbya e indigenistas para reivindicar a Terra Indígena no modelo consagrado pela Constituição de 1988, ou seja, uma porção bem limitada de terra (em todos os sentidos).

Além de não conceber a terra enquanto propriedade, tampouco faz sentido para um Mbya pensar sua casa, aldeia, terra, enquanto uma porção de espaço fixo e delimitado, dado o traço cultural de intensa mobilidade que caracteriza as pessoas desse povo. Nesse sentido, cabe uma breve nota a respeito do caminhar guarani: segundo Pissolato (2004), há duas correntes interpretativas que buscaram entender o padrão de ocupação guarani no sudeste do Brasil. Por um lado, a autora se refere aos trabalhos de Curt Nimuendaju, Maria Inês Ladeira e Gilberto Azanha para destacar uma vertente que compreende a mobilidade guarani (*guata* é como os Guarani se referem a essa caminhada) como uma “marcha para o leste”, fundada no relato mítico da “busca pela terra sem males”. Por outro lado, Pissolato também faz

referência aos estudos de Ivori Garlet, que propunha ser a configuração territorial guarani fruto de movimentos de desterritorialização e territorialização, numa dinâmica de incorporação de novos territórios na medida em que isso fosse possível. Para além de discutir, portanto, a relevância de ambas as ênfases descritas acima, a autora também acrescenta que “a movimentação de pessoas entre localidades, às vezes muito distantes, confere ao sistema o seu dinamismo: aproxima ou afasta grupos familiares, funda novas localidades, cria áreas de maior ou menor densidade de alianças” (idem, p. 69). Assim sendo, é muito improvável que um indivíduo mbya nasça, cresça e morra na mesma aldeia. Esse caminhar guarani levou e ainda leva muitas vezes à falsa ideia de que se trataria de um povo nômade, o que inclusive dá margem para argumentos anti-indigenistas. No entanto, guardadas condições favoráveis, as aldeias tendem a se estabilizar no espaço e no tempo, permitindo que o deslocamento de indivíduos, famílias e grupos não caracterizem um processo de desterritorialização. Pelo contrário: é justamente as trocas intensas entre as aldeias, incluindo famílias inteiras, que tornam as áreas tradicionalmente ocupadas um processo intenso de territorialização.

Eis, portanto, a territorialidade guarani: uma vasta extensão de terra, que abrange os países da Bolívia, Argentina, Paraguai e Brasil, por onde se espalham milhares de aldeias. Território sobre o qual os indígenas não têm propriedade, quando muito posse, uma posse descontínua, extremamente fragmentada, atravessada e entrecruzada por enormes fazendas, lavouras, rodovias, cidades, linhas de transmissão e até mesmo unidades de conservação onde não são bem-vindos. Territorialidade, no entanto, que se mantém viva pela relação cosmológica dos Guarani com Yvy Rupa, pelas relações que mantêm vivos os elos entre aldeias e tudo que existe entre elas, através das trocas e da constante mobilidade dos indígenas dentro de seu território tradicional.

### **3.1. O estatuto legal das terras indígenas guarani**

Como podemos ter noção a partir dessa introdução à territorialidade guarani, a demarcação de uma Terra Indígena foi a síntese possível entre as pressões exercidas por atores da sociedade envolvente sobre os territórios indígenas e a luta desses para garantir os seus direitos. Como afirma Maria Inês Ladeira (2000, p. 782):

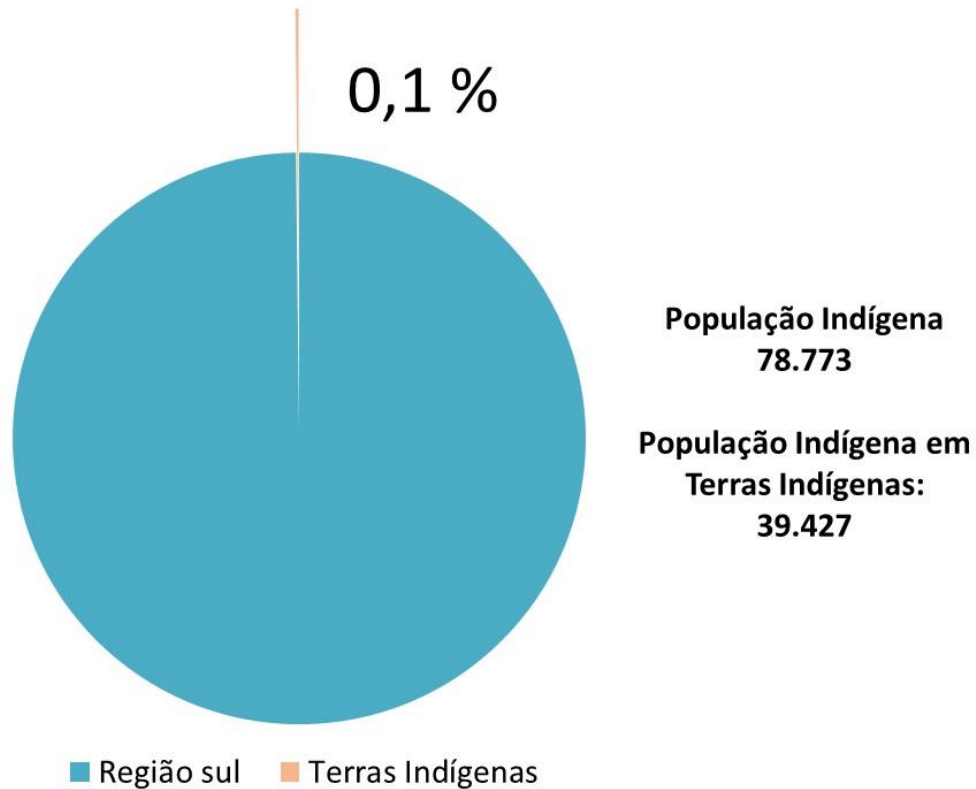
“A preocupação com a definição de limites e cartografias para os territórios indígenas não partiu dessas sociedades. As situações de contato a partir da conquista rompem antigas alianças e hostilidades e, em razão da necessidade de confinar as comunidades indígenas para promover sua própria ocupação expansionista, a sociedade nacional produz a categoria de "terra indígena", associando-a ao significado mais amplo de "território", enquanto um espaço suficiente para o desenvolvimento de todas as relações e vivências definidas pelas tradições e cosmologias. Com relação aos Guarani, a redução do conceito de seu território ao de suas terras é totalmente imprópria”.

Além disso, o modelo de demarcação das Terras Indígenas é moldado fortemente pela noção de uma terra tradicional indígena em contexto principalmente amazônico. Ou seja, grandes extensões territoriais, em sua maioria com boas condições de preservação ambiental e um nível menor de estigma por “aculturação”. Isso pode ser constatado a partir da luta indígena à época da Constituinte, onde uma emenda do então deputado Romero Jucá visava excluir os ditos “índios aculturados” da maioria das garantias constitucionais que estavam sendo elaboradas em termos de direitos indígenas (ÍNDIO..., 2014).

Não entrarei aqui na discussão a respeito das contingências históricas e políticas que levam à disparidade entre a demarcação de terras tradicionais no contexto amazônico e fora dele – apesar do motivo principal ser relativamente óbvio, ou seja, o acentuado processo de colonização quanto mais próximo se está da região litorânea do país. O que interessa é ter em mente que, se cerca de 13% do território nacional é composto por terras indígenas, praticamente 98% dessa área encontra-se na Amazônia Legal (SOCIOAMBIENTAL, 2017)

O próprio site da FUNAI ilustra a desproporção entre território indígena demarcado e o território geral dos estados do sul na seguinte imagem:

Superfície das Terras Indígenas Regularizadas em relação à superfície da Região Administrativa (Região Sul – RS, PR e SC)



Fonte: FUNAI, 2017.

Antes de descrever mais especificamente a atual configuração das terras indígenas Mbyá-Guarani, é importante apenas elucidar as distintas formas legais de caracterização de uma terra indígena. Segundo o site da FUNAI,

“Terra Indígena (TI) é uma porção do território nacional, de propriedade da União, habitada por um ou mais povos indígenas, por ele(s) utilizada para suas atividades produtivas, imprescindível à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e necessária à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Trata-se de um tipo específico de posse, de natureza originária e coletiva, que não se confunde com o conceito civilista de propriedade privada” (FUNAI, 2017).

Cabe à FUNAI, vinculada ao Ministério da Justiça, demarcar as Terras Indígenas no Brasil. As etapas de demarcação são as seguintes:

- i) Estudos de identificação e delimitação, a cargo da Funai;
- ii) Contraditório administrativo;
- iii) Declaração dos limites, a cargo do Ministro da Justiça;

- iv) Demarcação física, a cargo da Funai;
- v) Levantamento fundiário de avaliação de benfeitorias implementadas pelos ocupantes não-índios, a cargo da Funai, realizado em conjunto com o cadastro dos ocupantes não-índios, a cargo do Incra;
- vi) Homologação da demarcação, a cargo da Presidência da República;
- vii) Retirada de ocupantes não-índios, com pagamento de benfeitorias consideradas de boa-fé, a cargo da Funai, e reassentamento dos ocupantes não-índios que atendem ao perfil da reforma, a cargo do Incra;
- viii) Registro das terras indígenas na Secretaria de Patrimônio da União, a cargo da Funai; e
- ix) Interdição de áreas para a proteção de povos indígenas isolados, a cargo da Funai.” (idem).

De modo simplificado, podemos dizer que são quatro as principais etapas: identificação, declaração, demarcação e homologação.

No entanto, existem outras modalidades de demarcação de terras indígenas. A principal delas é a Reserva Indígena, que, ainda segundo o site da FUNAI,

“São terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que se destinam à posse permanente dos povos indígenas. São terras que também pertencem ao patrimônio da União, mas não se confundem com as terras de ocupação tradicional. Existem terras indígenas, no entanto, que foram reservadas pelos estados-membros, principalmente durante a primeira metade do século XX, que são reconhecidas como de ocupação tradicional” (idem).

No que diz respeito às terras indígenas no território Mbya Guarani, no sul do país, temos uma lista que abrange as demarcadas, as delimitadas, as declaradas (etapas distintas do processo legal de demarcação), além daquelas em fase de estudo. Também existem as reservas indígenas, que não seguiram o procedimento tradicional previsto no artigo 231 da Constituição – e que representa a forma com maior segurança jurídica de delimitação de um território indígena. Além disso, a lista inclui acampamentos que aguardam estudos, sem que nenhuma providência oficial tenha sido tomada.



<b>Terra Indígena (nome em português)</b>	<b>Tekoa (aldeia)</b>	<b>Município</b>	<b>Superfície em hectare (ha)</b>	<b>Fase de procedimento</b>
Acampamento	<i>Araçaty</i>	Capivari do Sul	1	Sem providências
Água Grande	<i>Ka'a Miridy</i>	Camaquã	165,34	Em processo de Desapropriação. OBS: Apenas 100 hectares foram desapropriados
Arroio do Conde	<i>Takuaty</i>	Eldorado do Sul/Guaíba	0	Em estudo
Cacique Doble	<i>Camboim</i>	Cacique Doble, São Jose do Ouro	4.426,2833	Regularizada
Cacique Doble		Cacique Doble, São Jose do Ouro	0	Em Estudo
Caminho Sagrado	<i>Tape Porã</i>	Barra do Ribeiro/ Guaíba	153.0364	Adquirida
Campo Bonito	<i>Nhiuu Porã</i>	Torres	94,8300	Regularizada
Cantagalo	<i>Jataity</i>	Viamão/Porto Alegre	283,6761	Homologada
Capivari (Granja Vargas)	<i>Yryapu</i>	Palmares do Sul	43,3215	Regularizada
Charqueadas	<i>Guajávyvi</i>	Charqueadas	263	Em processo de desapropriação
Coxilha da Cruz*	<i>Porã</i>	Barra do Ribeiro	202,11	Em processo de desapropriação
Estiva	<i>Nhuundy</i>	Viamão	7	Área cedida
Estiva	<i>Nhuundy</i>	Viamão	0	Em estudo
Estrela Velha	<i>Ka'aguy Poty</i>		0	Em estudo
Figueira	<i>Guapoy</i>	Barra do Ribeiro	103.0618	Adquirida
Flor da Serra	<i>Yvy ã Poty</i>	Camaquã	111,1	Adquirida
Flor da Terra	<i>Yvy Poty</i>	Barra do Ribeiro	100.0000	Adquirida
Flor do Campo	<i>Nhu'u Poty</i>	Barra do Ribeiro	4	Área cedida por proprietário
Gruta		Maquiné		Sem providências
Guarani Araça'i**			2.721,00	Declarada
Guarani Barra do Ouro	<i>Campo Molhado</i>	Maquiné, Riozinho, Caraá	2.268,6045	Regularizada
Águas Brancas		Arambaré	230	Declarada
Guarani Votouro	<i>Guabiroba</i>	Benjamim Constant do Sul	717,3770	Regularizada
Guarita	<i>Gengiva/Toldo/ Guajuvira/Gamelinhas</i>	Erval Seco, Redentora, Tenente Portela	23.406,8684	Regularizada
Ilha da Lagoa		Palmares do Sul		Sem providências
Inhacapetum	<i>Ko'enju</i>	São Miguel da Missões	236,33	Desapropriada (Reivindicação de Identificação)
Interlagos-Estrada do Mar	<i>Sol Nascente, Imbé, Casqueiro, Doze Tribus</i>	Osório	45	Adquirida
Irapuá	<i>Yva'aty</i>	Caçapava do Sul	222,0000	Delimitada
Itapuã	<i>Pindó Mirim</i>	Viamão	0	Em estudo
Itapuã	<i>Pindó Mirim</i>	Viamão	25	Sem providências
Lami	<i>Pindo Poty</i>	Porto Alegre	2	Sem providências
Lami	<i>Pindo Poty</i>	Porto Alegre	0	Em estudo

Lomba do Pinheiro	<i>Anhetenguá</i>	Porto Alegre	25	Uma parte adquirida por doação e outra comprada pelo Município
Lomba do Pinheiro	<i>Anhetenguá</i>	Porto Alegre	0	Em estudo
Mato Bonito	<i>Ka'aguy Porã</i>	Barra do Ribeiro	112, 679162	Adquirida
Mato Preto	<i>Arandu Vera</i>	Erechim, Erebangó, Getúlio Vargas	4.230,0000	Declarada
Morro do Coco		Viamão	0	Em estudo
Nonoai / Rio da Várzea	<i>Aldeias Limeira/Passo Sete/Rio do Mel</i>		16.415,44	Regularizada
Nonoai	<i>Aldeias Mbaraká Mirim/Ka'aguy Poty/Prata</i>	Rio dos Índios, Nonoai, Planalto, Gramado dos Loureiros	19.830,0000	Declarada
Nova Coxilha	<i>Mirim</i>	Mariana Pimentel	73,9	Adquirida
Nova Kapi'i Ovy	<i>Guajayvi Poty</i>	Canguçu	129,5	Adquirida
Nova Passo Grande	<i>Tenondé</i>	Camaquã	99,8	Adquirida
Pacheca	<i>Yyguá Porã</i>	Camaquã	1.852,2050	Regularizada
Passo Grande		Barra do Ribeiro	0	Em estudo
Pequena Ruína	<i>Tava'i</i>	Cristal		Cedida pelo Estado do RS/2014
Petim	<i>Arasaty</i>	Guaíba	0	Em estudo
Pinheiro		Maquiné		Sem Providências
Ponta da Formiga		Barra do Ribeiro	0	Em estudo
Reserva Indígena Cachoeira do Sul	<i>Piquiri</i>		96	Em processo de desapropriação
Rio Capivari -	<i>Porã</i>	Capivari do Sul	0	Em estudo
Riozinho		Riozinho	24,4424	Adquirida
Riozinho 2	<i>Itapoty</i>	Riozinho	12	Sem providências
Salto Grande do Jacuí		Salto do Jacuí	234,9641	Regularizada
Santa Maria	<i>Guaviraty Porã</i>		101.85	Em processo de desapropriação
Som dos Pássaros	<i>Guyra Nhandu</i>	Maquiné		Sem providências
Três Bicos	<i>Guavira Poty</i>	Camaquã		Em processo de desapropriação
Varzinha		Caraá, Maquiné	776,2761	Regularizada

Fonte: PRINTES, 2017

Como podemos observar, as maiores Terras Indígenas guarani no Rio Grande do Sul já regularizadas são a de Barra do Ouro, em Maquiné, com 2.268 hectares, e a da Pacheca, com 1.852 hectares. No entanto, configuram exceções, se comparadas com a situação geral das terras. A grande maioria ainda não foi demarcada, mesmo após praticamente 30 anos de promulgação da Constituição Federal de 1988.

Na região de nosso interesse, a situação não é diferente. Um mapa elaborado pela equipe da FAPEU, responsável pela implementação do PBA, ilustra a distribuição espacial e o espaço extremamente reduzido que ocupam as aldeias impactadas pelas obras da BR-116.



Como aponta o mapa, apesar de um grande número de aldeias e comunidades, a região afetada pela duplicação da BR-116 possui apenas uma Terra Indígena demarcada e duas reservas indígenas: a TI Pacheca e as reservas de Água Grande e Coxilha da Cruz. As outras aldeias apontadas em azul pelo mapa eram acampamentos, a maioria à beira da estrada, que aguardavam os estudos de demarcação da terra tradicional, em distintas fases desse processo.

#### **4. Desenvolvimentismo, o Programa de Aceleração do Crescimento e Povos Indígenas na BR-116**

Como afirmado no início desse trabalho, minha inquietação inicial era entender como um projeto de compensação socioambiental de uma grande obra, em um contexto nacional de política desenvolvimentista, se combinou com a garantia (parcial?) de direitos territoriais de povos indígenas, visto que a regra nesse período foi o contrário.

Portanto, antes de adentrar na análise dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) e a produção do Plano Básico Ambiental e o Componente Indígena (PBA-CI), considero pertinente ilustrar brevemente esse contexto desfavorável – e porque o entendo desse modo.

##### **4. 1. (Neo)desenvolvimentismo e os povos indígenas**

Por se tratar de algo extremamente recente, ainda são incipientes as análises que se debruçam sobre o “ensaio desenvolvimentista” (SINGER, 2012) que caracterizou a metade final dos governos do Partido dos Trabalhadores (que esteve à frente da Presidência entre 2002 e 2016), e mais ainda os estudos que buscam entender como esse período afetou os direitos dos povos indígenas.

Em linhas gerais, a segunda metade do segundo mandato (2006-2010) do presidente Luís Inácio Lula da Silva é marcada por uma guinada desenvolvimentista, em oposição aos seis primeiros anos de mandato, que privilegiaram a ortodoxia econômica e a continuidade da política econômica de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso. Essa guinada é fruto do fortalecimento dentro do governo da “ala desenvolvimentista” do governo, entre outros aspectos, que resultou na eleição de Dilma Rousseff em 2010, ex-ministra de Minas e Energia e ex-Chefe da Casa Civil. A eleição de Rousseff é considerada, portanto, por alguns autores, como a culminação dessa inflexão dos dois anos anteriores (CAVA, 2016; COCCO, 2013; PINTO NETO, 2015; SINGER, 2012). A política desenvolvimentista privilegiou um crescimento econômico fortemente baseado na alta internacional das commodities, que por sua vez promoveu um fortalecimento de setores nacionais ligados à mineração, aos combustíveis fósseis, ao extrativismo de um modo geral e ao agronegócio. É evidente que esse processo neoextrativista não pode ser considerado mera escolha política de um governante. No entanto, os governos de

esquerda que marcaram as últimas décadas da América Latina se combinaram com ele de uma forma que não foi exatamente lhe fazendo oposição (SCOTTO, 2011).

No caso brasileiro, o governo do PT, historicamente ligado a movimentos camponeses, reorientou sua política de modo a privilegiar pactos interclassistas num projeto de “ganha-ganha” (SINGER, 2012): se em relação ao setor industrial promovia a aliança entre frações organizadas da classe trabalhadora através dos sindicatos com o empresariado nacional para promover um crescimento sustentado, pode-se dizer que a mesma espécie de pacto foi feita no campo, buscando conciliar interesses de movimentos camponeses, como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), com os interesses do agronegócio e do latifúndio.

No entanto, os custos desse progresso tinham que ser debitados na conta de alguém. Segundo o antropólogo Eduardo Viveiros de Castro e a filósofa Deborah Danowski, em entrevista à jornalista Eliane Brum<sup>2</sup> os escolhidos foram as florestas, os rios, os índios, os quilombolas, os ribeirinhos, etc. A política desenvolvimentista, ao privilegiar a acomodação de conflitos de classe, tinha de avançar sobre terrenos selvagens (CAVA, 2014). Para sustentar um crescimento insustentável, era necessário expandir as fronteiras agrícolas, construir hidrelétricas, novas rodovias, etc. Para tanto, era também necessário flexibilizar licenças ambientais, paralisar a demarcação de terras indígenas, reservas extrativistas, enfim, todas essas coisas que não ajudam no crescimento do PIB. Nos termos de Viveiros de Castro, foi um empreendimento neocolonial do Brasil sobre ele mesmo. Nos termos de Giuseppe Cocco (2013), se desenha um projeto de Brasil Maior (termo que pega emprestado de um programa de governo de subsídios à indústria nacional no primeiro mandato de Dilma), que se contrapõe, sobrepõe e suprime o *brasil menor*: aqui se referindo aos conceitos de Deleuze e Guattari, onde *maior* se refere aos padrões hegemônicos – burguês, branco, eurocêntrico, masculino, heterossexual, etc. - em contrapontos aos devires-minoritários.

Se tal descrição pode parecer grosseira, trata-se mais de um quadro de inteligibilidade do contexto nacional de paralisação das demarcações de terra<sup>34</sup> do que uma descrição minuciosa dos processos que o constituíram.

<sup>2</sup> Consultado em <[https://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/29/opinion/1412000283\\_365191.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/29/opinion/1412000283_365191.html)> no dia 08 de dezembro de 2017.

<sup>3</sup> <http://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/dilma-e-presidente-que-menos-demarcou-terras-indigenas-na-democracia/>

Ainda assim, não faltam exemplos de grandes projetos considerados estratégicos e prioritários pelo governo que afetaram negativamente o meio ambiente, comunidades indígenas e demais populações tradicionais. Belo Monte é a obra que ganhou maior visibilidade (FLEURY, 2013), conflito agora atualizado pela iminência de instalação da mineradora canadense Belo Sun; mas há outros casos notórios, como a construção das Usinas Hidrelétricas de São Manuel e Teles Pires (FÓRUM..., 2017); o projeto da Usina Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós; o complexo hidrelétrico do Rio Madeira, etc. É possível estender a análise para a aliança entre o partido no poder e setores do agronegócio que levaram à paralisação da demarcação de terras em todo país, e de modo mais agravado no estado de Mato Grosso do Sul. E nem apenas nos grandes biomas da Amazônia e do Cerrado esses conflitos recrudesceram, chegando ao centro das grandes metrópoles, como o Rio de Janeiro, onde a Aldeia Maracanã buscava resistir e afirmar-se enquanto território indígena em meio às grandes obras de reforma do Estádio Maracanã para receber um megaevento: a Copa do Mundo de 2014.

É nesse contexto político e matriz de conflitos socioambientais que se deve entender a relação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com os direitos territoriais dos povos indígenas: por um lado, a política de demarcação de terras encontra-se praticamente paralisada; por outro, instrumentos de licenciamento ambiental e medidas de compensação socioambiental são relativizadas, desfiguradas e até mesmo ignoradas (VERDUM, 2009)

Desse modo, passarei para as obras de duplicação da rodovia BR-116, no trecho entre as cidades de Guaíba e Pelotas, nosso objeto de estudo.

#### **4.2. O Programa de Aceleração do Crescimento e a duplicação da Rodovia BR-116**

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em 2007 a fim de elevar o investimento público em infraestrutura e logística, fundamentalmente. O site do programa do Ministério do Planejamento apresenta o mesmo da seguinte maneira:

---

<sup>4</sup> <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-para-garantir-o-direito-a-terra-e-areas-para-conservacao>

“Criado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais” (BRASIL, 2017)<sup>5</sup>.

Em 2011, foi lançada a segunda fase do programa, o PAC 2, que dava continuidade e renovava os investimentos da primeira edição. Nessa segunda fase, a estimativa era um investimento de R\$ 955 bilhões no período entre 2011 e 2014<sup>6</sup>. Desse montante, foram destinados R\$ 780 milhões para a duplicação da rodovia BR-116, no trecho entre Guaíba e Pelotas (219,4 km de extensão), com previsão inicial de outros R\$ 173,9 milhões após 2014, totalizando um investimento de R\$ 953 milhões. As obras tiveram início em 2012.

#### **4.3. O EIA-RIMA e os Mbyá-Guarani**

O EIA-RIMA é o estudo e relatório completo de impacto socioambiental de um empreendimento, fase necessária para a execução do mesmo. Por isso, é fundamental e decisivo para as populações afetadas, pois quaisquer medidas de compensação são fortemente determinadas pelo que for apontado no estudo. O EIA-RIMA da BR-116 é dividido em nove capítulos: 1. Identificação do empreendedor e empresa consultora; 2. Dados do empreendimento; 3. Alternativas tecnológicas e locais; 4. Área de influência do empreendimento; 5. Diagnóstico Ambiental; 6. Análise integrada; 7. Identificação e avaliação dos impactos ambientais e medidas mitigadoras e compensatórias; 8. Programas ambientais; 9. Conclusão. O capítulo 5 é dividido nos seguintes subcapítulos: 5.1. Diagnóstico do meio físico; 5.2. Meio biótico; 5.3. Meio socioeconômico e 5.4. Passivos ambientais.

Os capítulos 5 e 6 são responsáveis pela descrição dos impactos nas comunidades indígenas Mbyá-Guarani. No subcapítulo 5.3, sobre o meio socioeconômico, a descrição de todos os municípios conta com apontamentos a respeito do histórico de fundação de cada cidade para traçar sua caracterização socioeconômica. É nessa contextualização histórica em que aparece a primeira

---

<sup>5</sup> <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>> acessado em 09/12/17

<sup>6</sup> <<http://www.rs.gov.br/conteudo/36699/liberado-o-inicio-das-obras-de-duplicacao-da-rodovia-entre-guaiba-e-pelotas>> acessado em 09/12/2017



menção a povos indígenas, começando por Guaíba (município onde começa a obra):

“Estima-se que populações indígenas já habitavam a região onde hoje encontra-se o município de Guaíba entre 10.000 e 6.000 A.C. Tais habitantes, os índios Guarani, foram dizimados com a chegada dos colonizadores espanhóis e portugueses, restando hoje muito pouco de sua cultura e de seus descendentes” (DNIT, p. 122)

Em seguida, na caracterização do município de Tapes, o estudo aponta que “O nome do município refere-se ao grupo indígena Tapes que vivia nas serras próximas à Lagoa dos Patos, e cujo nome foi dado pelos bandeirantes” (ibid., p. 126,). Na descrição de Arambaré, também temos uma referência histórica: “Inicialmente povoada por indígenas da tribo Arachas, a região onde hoje fica o município de Arambaré era um distrito de Camaquã denominado Barra do Velhaco” (ibid., p. 130). Por fim, no descritivo do município de Turuçu, existe um apontamento de que o nome da cidade também se deve a povos indígenas que ali viviam.

Como é possível perceber, nessa parte inicial do estudo, os povos indígenas aparecem como parte da história das localidades descritas, mas situadas num passado remoto.

A descrição da presença indígena atual na região aparece em outra parte do subcapítulo, a saber, o Diagnóstico Étnico – Povos Indígenas na Área de Influência da BR-116. Após uma breve panorama da presença de povos indígenas no Rio Grande do Sul, o estudo apresenta os Mbya na região afetada pela obra em questão. Nessa apresentação, aponta a necessidade de enfatizar a relação entre os sítios arqueológicos que apresentam elementos do histórico de ocupação dos Guarani na região com a sua disposição atual no espaço. Além disso, são dedicadas duas páginas a uma caracterização cultural e territorial dos Mbya.

Sobre a disposição territorial atual, o estudo afirma que

“O sistema de parentesco entre os Guarani garante uma rede extensa de famílias que se estende por espaços não contínuos e que é mantida por constantes comunicações, repassando informações, permitindo alianças e firmando encontros rituais” (ibid., p. 230)

Em seguida, o texto também enfatiza aspectos da mobilidade guarani, descrita anteriormente nesse trabalho:

“A caminhada constante a que os Mbya se dispõem, não tem apenas o objetivo de suprir-lhes as condições materiais de sua sobrevivência, mas assegurar-lhes as condições espirituais de sua existência. O nomadismo toma desse modo, não um caráter negativo como estágio precário de condição de vida, mas um sentido dinâmico de apropriação dos espaços ainda não dominados, também de natureza mítica” (ibid., p. 230).

Além disso, aparece a importância de se levar em conta as intensas relações de troca entre aldeias e acampamentos que conformam uma rede distribuída espacialmente, como também já havíamos apontado:

“Os Guarani Mbya na sua trajetória da Argentina, Uruguai e Paraguai para o sul do Brasil, e dessa região para São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, traçaram um amplo território, criando suas aldeias e estabelecendo longos eixos de relações de parentesco e de reciprocidade. Formando uma rede de relações alimentada pelas constantes visitas, encontros, cerimônias que envolvem trocas materiais (objetos, sementes) e trocas matrimoniais” (ibid., p. 231).

As pressões externas sobre os já diminutos espaços ocupados pelos Guarani também são destacadas:

“O processo de cercamento das terras indígenas no Brasil tem sido feito ao longo de nossa história, demonstrando que essas terras, mesmo não sendo atingidas dentro de seus limites, mas no seu entorno, por empreendimentos públicos ou privados e pela expansão urbana, ela vai sendo exaurida no seu potencial físico-natural de ‘fora para dentro’. Essa fragilização do entorno das terras indígenas é tão fatal quanto a invasão direta. Pois compromete os rios e nascentes, degrada a vegetação e impede a circulação/procriação da fauna - complementos indispensáveis da dieta indígena - levando a um empobrecimento da composição alimentar, causando altos índices de desnutrição.

[...]

A diminuição das áreas de coleta prejudica a dieta indígena e empobrece a confecção de artesanato, tornando essas populações vulneráveis à exploração do trabalho, ameaçando a autonomia indígena diante da falta de recursos que é colocada para as aldeias” (ibid., p. 231-232).

Por último, o estudo salienta o conceito de terras tradicionais indígenas e traça o seguinte panorama no que se refere às aldeias impactadas: “As comunidades Guarani hoje apresentam situação diversa quanto à demarcação de suas terras, sendo que várias áreas se caracterizam como ‘acampamentos’ ao

longo das rodovias, como o caso da BR 116/RS” (ibid.,p. 232). E termina com a seguinte relação:

“As áreas demarcadas e não demarcadas que se encontram na Área de Influência da BR 116/RS são as seguintes:

- Terras Indígenas diretamente afetadas: TI Águas Brancas (município de Arambaré) e TI Ponta da Formiga (município de Tapes).

- Terras Indígenas sob a área de influência direta: TI Cantagalo (municípios de Viamão- Porto Alegre) e TI Pacheca (município de Camaquã).

- Áreas Indígenas reivindicadas : TI Estiva (município de Viamão), Lomba do Pinheiro (município de Porto Alegre) e Kapi'i ovy (município de Pelotas).

Além das supramencionadas, estão localizados *outros agrupamentos* [grifo nosso] indígenas ao longo da BR 116/RS” (ibid., p. 232).

O relatório combina a dimensão histórica de ocupação da região por povos indígenas, apresenta aspectos culturais e cosmológicos que ajudam a determinar formas específicas de distribuição espacial, salienta as pressões exercidas pelo processo colonizador e relaciona esses elementos para apontar a situação atual dos Guarani na região. Entretanto, o diagnóstico se prende a uma caracterização de terras indígenas que já passaram por uma espécie de “filtro” das instituições. Ou seja, quando se trata de elencar as comunidades impactadas, se refere às terras tradicionais que já foram demarcadas, ou que se encontram em processo de estudo e demarcação.

No entanto, como apontei anteriormente, a maioria das terras guarani não foram ainda demarcadas, e uma parcela considerável delas sequer possui providências sendo tomadas a nível administrativo de Estado. O EIA-RIMA, nesse sentido, se refere a essas áreas de forma genérica, como “agrupamentos”.

O capítulo 6, que trata da Análise integrada dos impactos, apenas menciona as áreas listadas anteriormente, ao fim do subcapítulo 5.3., que apontei acima. Quando chegamos ao capítulo 8, relativo aos programas ambientais, o estudo cita novamente as terras indígenas já mencionadas, e acrescenta:

“Ressalta-se que as sociedades indígenas brasileiras são nômades ou semi nômades e os índios Guarani do Rio Grande do Sul não fogem a essa regra. Assim, ainda que a maioria das áreas indígenas se localize fora da área de influência do empreendimento ora analisado, existem diversos

grupos indígenas do litoral e do interior perambulando pelas estradas, pedindo esmolas ou vendendo artesanatos para sobreviver” (ibid., p. 69).

Desse modo, propõe que, para o Componente Indígena do Plano Básico Ambiental

“dois grupos básicos de procedimentos deverão ser desenvolvidos. O primeiro relacionado ao aprofundamento dos estudos de caracterização da população indígena, considerando sua extrema mobilidade. O segundo grupo de procedimentos diz respeito ao desenvolvimento de ações visando resguardar os interesses dessas comunidades e oferecer compensações pelas interferências impostas às populações indígenas” (ibid., p. 70).

Assim, o primeiro grupo de procedimentos deverá realizar:

“levantamento de material bibliográfico, arqueológico, etnográfico e histórico referente aos Guarani na região litorânea; levantamento de material documental e consultas nos arquivos de entidades indigenistas no Rio Grande do Sul; tomada de depoimentos de índios Guarani, contemplando sua visão a respeito da duplicação da BR-116/RS; levantamento e mapeamento das aldeias ocupadas e desocupadas e locais de parapeiros e de ocupação temporária” (ibid., p. 70).

O outro grupo de procedimentos propõe:

“Visando também evitar a ocupação irregular dos territórios indígenas e ainda acidentes na estrada devido à movimentação dos mesmos em sua área, deverá ser instalada devida sinalização aos acessos à área indígena e na travessia da rodovia em suas proximidades, construindo, por exemplo, redutores de velocidade. Deverá ser feito também monitoramento destas populações indígenas, analisando, caso ocorram novos movimentos migratórios, outros acampamentos ou possível retomada de antigos acampamentos, entre outras mudanças” (ibid., p. 70).

Já no final do relatório, nas conclusões do mesmo, no capítulo 9, consta que:

“Os impactos negativos mais significativos no meio antrópico são as interferências no uso e ocupação da terra e interferências com comunidades indígenas. Para tais impactos os Programas Ambientais deverão prever no Plano Básico Ambiental soluções que atendam as demandas necessárias para compensar de forma satisfatória estes impactos” (ibid., p. 1).

Desse modo encerra-se a parte tocante aos Mbyá-Guarani do EIA-RIMA. É importante ressaltar que esse estudo é um levantamento completo dos impactos socioambientais, mas não cabe a ele necessariamente propor as medidas de compensação, que são elaboradas somente no Plano Básico Ambiental (PBA), etapa subsequente. No entanto, o EIA-RIMA condiciona fortemente as ações a serem propostas no PBA.

Caberia destacar, de modo sucinto, que o relatório faz um breve, porém consistente, resumo de aspectos históricos e culturais dos Guarani, além de contextualizar o caráter descontínuo e fragmentário das terras indígenas e aldeias existentes. No entanto, chama a atenção que, na caracterização do território, não consta o grande processo de invasão, espoliação e colonização do território, nem suas consequências mais gritantes: o espaço extremamente restrito, seja em termos de posse, seja em termos de preservação ambiental e manutenção das condições de reprodução física e cultural dos Mbya. O pequeno número de terras demarcadas e a grande quantidade de aldeias ainda em condições extremamente precárias de acampamento, além das terras reivindicadas há décadas e emperradas em alguma instância dos procedimentos burocráticos do Estado, aparecem de certa forma naturalizadas no estudo, conformando um território que aparece como dado e não como contingente.

O estudo se refere a essas ocupações de forma mais genérica como “agrupamentos” e ressalta o caráter “nômade” dos povos indígenas brasileiros e dos Guarani em específico, afirmação contestável antropologicamente. Ainda assim, especifica a necessidade de aprofundamento dos estudos e levantamentos que devem ser feitos de modo mais rigoroso no PBA.

#### **4.4. O Plano Básico Ambiental – Componente Indígena**

O Plano Básico Ambiental (PBA) é responsável por elaborar e planejar as medidas de compensação socioambientais a partir do levantamento dos impactos do EIA-RIMA. O Componente Indígena do PBA é, portanto, a parte responsável pelo desenho das medidas de compensação para as comunidades Mbyá-Guarani afetadas pela duplicação da BR-116 no trecho trabalhado.

Publicado em julho de 2010, o Componente Indígena propõe oito subprogramas como medidas de compensação, que somados compõem o Programa de Apoio às Comunidades Indígenas: 1. Subprograma de Articulação das Lideranças e Organizações Mbyá-Guarani; 2. Subprograma Fundiário; 3. Subprograma de Gestão Territorial e Ambiental; 4. Subprograma de Apoio às Atividades Produtivas; 5. Subprograma de Casas de Artesanato e Centros Culturais; 6. Subprograma de reestruturação dos núcleos habitacionais; 7. Subprograma de Apoio às Comunidades Mbyá-Guarani na Fase de Instalação; 8. Subprograma de Comunicação;

A introdução do PBA destaca o trabalho multidisciplinar necessário para a produção do documento e a necessidade de mediação antropológica para traduzir as categorias de avaliação dos impactos da obra para o mundo indígena e vice-versa. Ou seja, aponta para a necessidade de aprofundar a descrição do mundo Mbyá-Guarani e a maneira como os impactos da duplicação se farão sentir no mesmo.

Desse modo, o texto de apresentação já indica a revisão de algumas categorias adotadas no EIA-RIMA, como a divisão entre impactos diretos e indiretos, como expõe o seguinte trecho: “Adotou-se a categoria de impacto global, no sentido da incongruência da circunscrição dos impactos em diretos e indiretos; físicos, ambientais, econômicos ou culturais” (DNIT, 2010[2], p. 6). Em seguida, o documento também apresenta outra categoria de importância fundamental no desenho do PBA, a de *impacto cumulativo*:

“O sentido da condição atual mbyá-guarani tem de ser pensado desde uma perspectiva de longa duração, de sucessivas expropriações de terras consideradas por eles adequadas, com matas, que os levou a refugiarem-se nos poucos lugares ainda não apropriados pelo juruá<sup>1</sup>, as margens da rodovia – onde, no caso da BR-116/RS, encontraram matas. A categoria ‘cumulativo’ encontra ressonância na de “passivo ambiental”, no sentido de impactos gerados por ações pretéritas àquelas atualmente projetadas, de sucessivas intervenções que resultam numa dívida, a ser incorporada nas avaliações do presente. Ou seja, para o componente mbyá-guarani, a categoria de impacto cumulativo auxilia a abordagem da incidência do empreendimento a partir desta perspectiva histórica da colonização. Contudo, coloca-nos, mais uma vez, numa situação constrangedora, pois experimentada também na etapa anterior: há como mensurar – para o componente indígena, em geral, e mbyá-guarani, em particular – o cumulativo, o passivo, a dívida?” (ibid., p. 6).

Baseado nessas categorias, portanto, o documento aponta a forte rede de reciprocidade que caracteriza a interconexão das aldeias guarani e a conformação de uma territorialidade que extrapola as delimitações físicas das terras indígenas demarcadas:

“No caso mbyá-guarani, com sua configuração socioterritorial e seus pressupostos cosmológicos, os impactos sobre uma determinada região, vivenciados por grupos familiares específicos, repercutem em aldeias distantes e em múltiplas dimensões de suas existências. Incidem, portanto, sobre o processo mais amplo, referente ao povo indígena, de reterritorialização no que recentemente se tornou o sul do Brasil” (ibid., p. 6).

A descrição desses aspectos, somada às categorias de impacto global e cumulativo, aponta para oito aldeias afetadas de forma mais intensa pela duplicação da rodovia. São elas: Tekoá Takuaty (Arroio do Conde), Tekoá Araçaty (Petim), Tekoá Nhu'ndy poty (Flor do Campo / Passo Grande), Passo Grande 2, Tekoá Porã (Coxilha da Cruz), Tekoá Ka'a mirĩdy (Água), Grande / Camaquã), Tekoá Yyguá porã (Pacheca / Camaquã), Tekoá Kapi'i ovy (Colônia Maciel / Pelotas).

Essa lista de aldeias chama atenção principalmente pelo contraste com a lista inicial analisada anteriormente no EIA-RIMA. Como destaquei anteriormente, o levantamento inicial ressaltava na sua relação as terras indígenas demarcadas ou no máximo em estudo, ou seja, aquelas que haviam de alguma maneira obtido o difícil reconhecimento do Estado e encontravam-se em estágios distintos nos tortuosos trâmites burocráticos de delimitação territorial. Por outro lado, o PBA oferece uma lista de oito aldeias das quais apenas uma encontrava-se já demarcada, caracterizando uma Terra Indígena homologada, a TI Pacheca (Camaquã-RS), duas reservas indígenas, a de Água Grande (também em Camaquã) e Coxilha da Cruz (Barra do Ribeiro-RS) e outras em fase de estudo: Kapi'i ovy (Colônia Maciel), em Pelotas-RS; Arasaty (Petim), em Guaíba; Passo Grande, em Barra do Ribeiro. Também a aldeia Takuaty (Arroio do Conde) encontrava-se em processo de reconhecimento, apesar de estar desocupada após um evento traumático de despejo promovido de forma irregular em 2008, como assinala o PBA (p. 7, *idem*). Ainda assim, numa comparação direta, apenas as aldeias da Pacheca e de Colônia Maciel, das oito constantes no PBA, apareciam na lista do EIA-RIMA.

Nesse sentido, o PBA apresenta o rigor de uma análise que leva em conta as dinâmicas fluidas de territorialização e reterritorialização mbyá-guarani. O documento destaca que:

“Um dos principais impactos apontado no estudo anterior diz respeito à remoção de grupos familiares mbyá-guarani de terras em processo de demarcação e identificação, logo, envolvendo direitos garantidos aos índios pela Constituição Nacional (Art. 231, Parágrafo 5º, especialmente6). Diante desse impacto, o estudo envolveu um processo de consulta prévia para a definição da viabilidade do empreendimento no trecho em que há incidência sobre terras indígenas, com grupos de trabalho de identificação e delimitação em andamento, e com habitações permanentes. No processo de consulta, encaminhou-se acordos para a viabilização das obras, no trecho em que a rodovia corta as terras indígenas Petim e Passo Grande, envolvendo a remoção populacional dos grupos familiares liderados por José de Souza (Petim), e Mariano Fernandes (Passo Grande 2). O acordo inclui a indenização na forma de terras, contemplada pelo Subprograma Fundiário deste PBA” (*ibid.* p. 7).

E também ressalta que:

“as indenizações fundiárias dizem respeito às compensações dos impactos do empreendimento sobre as terras indígenas, com ou sem processos de identificação e delimitação em curso, sem implicação alguma no sentido da interrupção desses processos. As terras que serão destinadas às famílias representam áreas mínimas para a continuidade sociocultural mbyá-guarani na região, que serão viabilizadas em virtude da realização do empreendimento. Ou seja, a indenização em terras como compensação de impactos não substitui os processos de identificação e delimitação, em curso e futuros” (Ibid., p. 7).

Faço a opção de focar nos três primeiros subprogramas, por entender que são os principais condicionantes da configuração territorial resultante do projeto.

Assim, o primeiro subprograma, de Articulação das Lideranças e Organizações Mbyá-Guarani, enfatiza a legislação brasileira e internacional em torno de projetos que envolvam as comunidades indígenas, principalmente a Constituição brasileira de 1988 e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobretudo no caráter participativo e consultivo das mesmas. Desse modo, consta no programa que:

“O Subprograma de Articulação de Lideranças e Organizações Mbyá-Guarani visa proporcionar condições para o acompanhamento indígena das ações relacionadas com o empreendimento. O destaque da questão da participação indígena em um subprograma específico advém, por um lado, da compreensão de que o programa visando a mitigação e compensação dos impactos podem, caso não sejam conduzidos em sintonia com os anseios das comunidades, resultar em mais um conjunto de impactos. Por outro, a participação indígena em contextos como o dos mbyá-guarani somente é possível com a garantia de recursos financeiros para reuniões e deslocamentos” (ibid., p. 14).

Assim, tal subprograma enfatiza aspectos da organização social e política dos Mbyá, esclarecendo que as lideranças exercem um papel mais de intermediação e diálogo interétnico do que de comando; que não se sobrepõem ao papel que o mundo branco entende como de chefia; que as organizações, tanto da Comissão de Terras Yvyrupá quanto do Comitê Gestor desenhado para o acompanhamento das medidas de compensação, não são instâncias de tomada de decisão, mas mediadores de várias aldeias que não conformam uma unidade sócio-política; que inclusive cada aldeia comporta multiplicidades irreduzíveis, e que, portanto, tal subprograma buscaria mais uma sintonização das propostas entre as aldeias do que



uma unificação em torno do programa. Essas considerações são explicitadas na opção pelo termo “organizações” no plural, em vez de “organização Mbyá-Guarani”, como consta no PBA.

Assim, o objetivo de tal subprograma é caracterizado da seguinte maneira:

“Fortalecer e subsidiar as articulações sociopolíticas mbyá-guarani na região afetada pelo empreendimento, proporcionando condições para o posicionamento de suas prioridades diante o processo de desenvolvimento econômico a ele associado, participando da execução do programa e avaliando seus resultados, de acordo com suas singularidades socioculturais” (Ibid., p. 16).

O Subprograma Fundiário, por sua vez, faz uma breve caracterização das especificidades culturais e territoriais dos Mbya, apontando para o processo de colonização e a configuração aldeã resultante dessas dinâmicas combinadas nas formas já descritas aqui. Também ressalta os impactos da obra de duplicação e a relação de dependência do artesanato comercializado na estrada que os guarani desenvolveram para suprir suas necessidades de complementação alimentar e monetária. Para além disso, destaca a importância fundamental do acesso à terra através da aquisição fundiária nos seguintes termos:

“Indispensável ressaltar que a compensação de impactos para povos indígenas através de terras, mesmo não sendo inédita<sup>15</sup>, não se caracteriza como o procedimento padrão do Estado brasileiro para o atendimento das demandas fundiárias” (Ibid., p. 28).

A referência em questão, assinalada com um “15” no documento, diz respeito às medidas de compensação da duplicação da rodovia BR-101: “No caso da BR 101, em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, tal procedimento foi adotado para a compensação de impactos sobre a territorialidade mbya” (ibidem). O plano ainda destaca o caráter excepcional da opção por aquisição de terras, justificando tal procedimento da seguinte maneira:

“Se, por um lado, a aquisição de terras não é o procedimento previsto pela CF para o encaminhamento de questões fundiárias para terras tradicionalmente ocupadas, por outro, na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – a qual, segundo o Artigo 1º do Decreto nº 5051/2004 que a promulgou, “será executada e cumprida inteiramente como nela se contém” - em seu Artigo 16, consta que:

1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser trasladados das terras que ocupam.

2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.
3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento.
4. Quando o retorno não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados preferirem receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas.
5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas trasladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento” (Ibid, p, 28).

A proposta de aquisição fundiária se dá, então, com a exigência de aquisição de uma área totalizante de 700 hectares, no mínimo, a serem distribuídos da forma como as comunidades julgarem pertinente, em conformidade com a disponibilidade imobiliária da região e com a anuência das comunidades indígenas a respeito da compatibilidade das áreas com suas demandas culturais.

No entanto, a aquisição fundiária de áreas conforme a disponibilidade do mercado regional acaba por disponibilizar terras que são voltadas normalmente para a produção agropecuária nos termos da economia local ou sítios de lazer, e que, portanto, caracterizam áreas muito distintas daquelas tradicionalmente habitadas pelos Guarani na sua caracterização ecológica, ou seja, áreas desmatadas e degradadas ambientalmente.

Por isso, a importância que cabe destacar aqui também do Subprograma de Gestão Territorial e Ambiental, o último a ser analisado com rigor um pouco maior aqui.

Como foi descrito acima, a territorialidade Mbya transcende a posse de uma terra ocupada, abrangendo locais de mata nativa onde os Guarani podem encontrar caça, pesca, ervas medicinais, matéria prima para suas construções e seu artesanato tradicional. Devido ao intenso processo de desmatamento que reduziu a menos de 5% a Mata Atlântica no Rio Grande do Sul comparado ao total pré-colonial, as áreas que não configuram propriedade privada, como as beiras de

estrada, configuram um desses poucos espaços onde os indígenas ainda podiam acessar algumas espécies nativas fundamentais para suas vidas. Assim sendo, o PBA destaca:

“É fundamental para mitigar e compensar os efeitos da obra ao componente indígena – e ambiental - implementar ações de restauração e/ou enriquecimento ambiental nas áreas indicadas pelas comunidades, desde uma perspectiva ampliada da territorialidade mbyá-guarani. Ao articular as ações ambientais com o componente indígena, isto passa a compor a gestão territorial mbyá-guarani na região. A complementação entre as ações previstas neste subprograma com aquelas dos programas ambientais deve ser encarada como uma oportunidade ímpar de potencializar os efeitos dessas últimas. Com esta vinculação, avança-se na direção de integração da territorialidade mbyá-guarani na região com as políticas públicas do setor ambiental” (Ibid., p. 37).

Dessa forma, o processo de supressão vegetal em toda margem da rodovia, associado ao reassentamento indígena em áreas desmatadas, representa um grande desafio para a mitigação de todos efeitos que a obra representa para os Mbya. Por outro lado, representa uma oportunidade de combinar políticas ambientais com projeto indígenas. Entre os objetivos desenhados nesse subprograma, portanto, está uma ampliação das ações descritas no Plano Básico Ambiental na parte com enfoque ambiental, de recuperação e manejo da mata nativa, além da recuperação ambiental e ações voltadas para o manejo e atividades produtivas nas áreas adquiridas para os Mbya. Esse conjunto de compensações ambientais e sociais se baseia na elaboração e fortalecimento de mecanismos de gestão ambiental que reconheçam e potencializem as práticas guarani já descritas de troca de sementes, mudas, espécies animais, etc., de modo a utilizar o conhecimento tradicional indígena no desenvolvimento sustentável e na promoção da biodiversidade local.

Até aqui, me prendi numa análise descritiva de dois documentos que condicionam fortemente os modos pelos quais a duplicação da BR-116 afeta em diversos níveis a vida dos Mbyá-Guarani da costa leste da Lagoa dos Patos. Assim sendo, a sequência apresentada até aqui foi mais ou menos a seguinte: os indígenas e seu território -> uma grande obra de enorme impacto socioambiental -> pesquisas e parecer técnico que levantam objetivamente esses impactos -> a elaboração de programas de compensação socioambiental -> desenvolvimento sustentável.

No entanto, é preciso embaralhar um pouco essa ordem para fazer emergir outros processos que não constam nos documentos, mas fazem parte de sua produção.

## 5. Análise de coprodução dos documentos e do território

A essa altura da análise, já não é suficiente a mera comparação entre documentos, pelos menos os estudos de impacto e os planos de compensação. Afinal, como vimos em Jasanoff (2006), é preciso estar atento à coprodução entre os objetos científicos e a ordem social. O surgimento de novas aldeias não é um achado científico antropológico, mas uma disputa travada fora e através das instituições.

No período em que estagiei no Ministério Público Federal, me deparei com o Inquérito Civil Público nº 1.29.000.002816/2008-60, aberto no ano de 2008, período em que o EIA-RIMA foi publicado. O referido Inquérito Civil (IC) foi aberto a partir de relatos prestados pelas próprias comunidades indígenas, através de sua Comissão de Terra Yvy Rupá, que ingressaram no Ministério Público Federal contestando justamente o estudo divulgado no relatório. Como consta em certidão elaborada pela estagiária de antropologia do MPF do dia 12 de novembro de 2008, no Processo de Acompanhamento (PA) 2816/2008:

“em conversa com o cacique José, este me relatou que os indígena da comunidade guarani do Petim estão sendo ‘pressionados pelos juruá/não índios’ ara saírem da área e relacionou a adoção de tal conduta ao início das obras de duplicação da BR 116. Informou que, em várias oportunidades, algumas pessoas que o cacique não soube identificar, estiveram na aldeia ‘mandando [os indígenas] saírem de lá’. Relatou José que estas pessoas brancas que estiveram na área falaram que os guarani deveriam ‘procurar algum lugar para ficar’.

[...]

O pesquisador Flávio Gobbi relatou que, durante os meses de agosto e setembro do corrente ano, foi procurado pela empresa STE de Curitiba, responsável pela obra de duplicação da BR 116, para a realização de estudos visando a elaboração do EIA/RIMA. Comentou que, após iniciadas as tratativas com a referida empresa, se posicionou no sentido de que precisaria mais tempo e do auxílio de outros profissionais para a realização do trabalho, com o que a empresa não concordou. No seu entendimento a empresa não demonstrou muito interesse em contemplar a questão indígena. [...] Reiterou sua percepção no sentido de que, possivelmente tenha sido a sua demonstração de interesse em contemplar de forma mais adequada a presença indígena ao longo da rodovia que fez com que a empresa não o procurasse mais” (MPF, 2008, p. 4)

A intervenção das lideranças indígenas junto ao MPF foi fundamental para garantir ajustes posteriores no EIA-RIMA, que fizeram emergir nos documentos outras comunidades que não constavam no levantamento inicial. No entanto, esse processo não é simples, evidentemente. A caracterização de impactos socioambientais é uma tarefa técnica, é claro, mas isso não quer dizer que não

envolva representações, muito pelo contrário. Representações da natureza, nos aspectos ambientais, e representações dos indígenas, nos descritivos socioambientais.

Conforme se avança na análise do Inquérito Civil, surgem novos atores que contestam o EIA-RIMA e apresentam outras perspectivas sobre o estudo. Inquirido pelo MPF, o DNIT e o empreendedor afirmam que se baseiam em Termo de Referência elaborado pela FUNAI para realizar os levantamentos necessários para o EIA-RIMA. O Termo de Referência mencionado é o documento denominado “Termo de Referência: Estudos Sócio-Ambientais das Terras Indígenas e dos Grupos Indígenas situados na área de influência direta e indireta da BR-116/Trecho Porto Alegre-Pelotas”.

O documento afirma em seu primeiro item, “apresentação”, que as Terras Indígenas que deverão ser contempladas no EIA-RIMA são as TI Pacheca e a TI Águas Brancas. Ou seja, mais uma vez constam apenas áreas que adquiriram um maior regime de visibilidade devido ao estatuto oficial de Terras Indígenas – mesmo que a TI Águas Brancas esteja atualmente desocupada (o que por sua vez não significa que ela esteja erroneamente incluída, dado a possibilidade de um caráter intermitente na ocupação de determinados lugares dentro do território guarani).

O Termo de Referência da FUNAI apresenta em seguida: Objetivos; Metodologia; caracterização físico-biótica das terras indígenas; caracterização do modo de vida dos grupos indígenas; relação sócio-política, econômica e cultural dos grupos indígenas com outros grupos indígenas; relação sócio-política, econômica e cultural dos grupos indígenas com a sociedade envolvente (não-índios); medidas mitigadoras e compensatórias; orientação para a Composição da Equipe de Estudos; Direitos e Obrigações; Resultados e Produtos Esperados.

Contando com seis páginas, o Termo oferece orientações precisas para a produção de um estudo detalhado, sem, no entanto, impor exigências ao empreendedor a respeito de medidas específicas de compensação. A proposição das medidas de mitigação dos impactos cabe ao Programa Básico Ambiental – Componente Indígena. No entanto, cabe reafirmar que a FUNAI destaca apenas duas terras indígenas demarcadas como áreas a serem consideradas no EIA-RIMA.

Voltando ao IC, temos acesso a uma espécie de índice das disputas que surgem em torno do EIA-RIMA e das medidas de compensação. O Conselho Indigenista Missionário (CIMI) é um dos primeiros atores a se manifestar

questionando a relação de terras indígenas caracterizadas como impactadas. Em documento elaborado e dirigido ao NUCIME-PRRS, à 6ª Câmara de Revisão do MPF, à FUNAI e ao DNIT, o CIMI aponta para a necessidade de uma discussão ampla e pública do EIA-RIMA, afirmando o seguinte:

“Ao Cimi interessa: neste primeiro momento. apresentar suas preocupações com relação aos possíveis impactos da obra sobre comunidades do Povo Guarani que habitam as margens da estrada em praticamente toda a região de interesse do DENIT. Essas comunidades reivindicam à Funai. há muitos anos, a demarcação e garantia das terras que tradicionalmente ocupam, de modo especial às áreas do Arroio do Conde (Eldorado do Sul), Petim (Guaíba), Passo Grande I e II (Barra do Ribeiro), Passo da Estância e Coxilha da Cruz (Barrado Ribeiro), Velhaco e Águas Brancas (Tapes e Camaquã). E, já neste primeiro momento: é necessário ressaltar que não constam no Estudo de IMPACTO Ambiental que tivemos acesso as áreas reivindicadas pelos Guarani, e nem mesmo os acampamento em que eles hoje se encontram, alguns deles com mais de 30 anos de existência” (Ibid. p. 84)

Aqui surgem pela primeira vez aldeias e áreas de ocupação não relatadas nos estudos, que posteriormente estariam caracterizadas no PBA. Ainda assim, o documento do CIMI traz mais elementos interessantes, afirmando que desde que se confirmou a obra de duplicação da BR-116, famílias guarani da região passaram a se reunir para discutir o projeto, muitas delas com base nas experiências suas ou de parentes e amigos em Morro dos Cavalos, na BR-101. O documento do CIMI também afirma que os Guarani começaram nesse período a receberem visitas de representantes do empreendimento, que faziam muitas perguntas, sem, no entanto, esclarecer as razões das visitas e de tamanha curiosidade. Por último, cabe destacar o seguinte trecho:

“aos primeiros dias do mês de junho de 2009 ocorreu a primeira reunião entre os Guarani, entidades de apoio, a antropóloga Bernadete e o Sr. Ruy Carlos Tolentino, ocasião em que as lideranças expressaram seu descontentamento com o procedimento adotado pela empresa responsável pelos estudos, bem como com a omissão da Funai neste processo. As lideranças solicitaram que a Constituição Federal e a Convenção 169 da OIT fossem cumpridas, ou seja: que qualquer empreendimento que afete povos ou comunidades seja amplamente discutido com os indígenas, assegurando-lhes o direito de manifestação em relação ao que é proposto. Na ocasião: o DENIT assumiu o compromisso de realizar três reuniões com os Guarani: a primeira objetivando discutir os impactos(atuais e futuros) sobre as comunidades, suas culturas, costumes, tradições, bem como sobre a terra e o meio ambiente; a segunda reunião deveria permitir que os Guarani apresentassem sua opinião sobre as obras e, ao mesmo tempo, deveriam ser indicadas algumas possíveis compensações pelos impactos ocasionados; a terceira reunião deveria permitir que as lideranças tivessem acesso ao relatório preliminar (EIA/RIMA) possibilitando a discussão e a

análise de seu conteúdo e das conclusões, apontando imprecisões, complementações e/ou sugestões. Das três reuniões propostas, as duas primeiras aconteceram conforme planejado. A terceira e mais importante não ocorreu e os Guarani sequer foram informados de que o Relatório de Impacto Ambiental estaria concluído” (Ibid., p.85).

O acesso a essas disputas deixa patente não apenas o descumprimento com a legislação e os direitos indígenas, mas a preocupação em evitar que os Mbyá-Guarani se inteiram dos termos em que são representados num estudo que influencia diretamente suas vidas.

Outro documento importante de contestação dos levantamentos presente no EIA-RIMA foi elaborado pelos antropólogos Carolina Comandulli, Flávio Gobbi (que viria a elaborar o PBA posteriormente) e Nuno Ramos. O “Apontamento sobre o Componente Antropológico/Índigena constante no EIA/RIMA da Duplicação da BR-116/RS” faz coro ao CIMI ao afirmar que:

“O erro mais grave está na omissão de diversas terras indígenas, considerando que a lista engloba ‘áreas demarcadas e não demarcadas’. Por exemplo: Patim, Passo Grande e Arroio do Conde estão com procedimentos de identificação e delimitação abertos pela FUNAI; sendo que as duas primeiras encontram-se na área de faixa de domínio da BR 116, e a última está na zona de impacto direto do empreendimento. A TI Aguas Brancas(demarcada), no município de Arambaré: que na página 8-69 do EIA tem população estimada em 230 índios, é apontada como tendo população estimada em 230 índios, na realidade se encontra desocupada há alguns anos pelos Mbyá-Guarani, denunciando: erro na coleta de informações. A TI Ponta da Formiga está em processo de identificação e delimitação, e localiza-se no município de Barra do Ribeiro, e não de Tapas. Neste caso, o EIA considerou como TIs áreas não demarcadas, o que apenas torna mais estranha a omissão das áreas indicadas acima. A TI Coxilha da Cruz (adquirida pelo governo do estado) é área de antiga ocupação Mbyá- Guarani e localiza-se a aproximadamente 500m da BR 116. A equipe do EIA esteve em duas reuniões na Coxilha da Cruz, e não a inseriu no texto. Como no texto não aparecem distinções entre TIs demarcadas e não-demarcadas, fica incompreensível os critérios utilizados para incluir a TI Cantagalo (que não se encontra na área de influência direta) e excluir, por exemplo, Lama e Lomba do Pinheiro: ambas em Porto Alegre na área de influência indireta: da obra. No EIA não aparecem justificativas sociológicas para a exclusão, e nem quais foram os critérios para definir os impactos” (Ibid., p.86).

Nesse sentido, é através da ação dos Mbya, provocando o Ministério Público Federal a mediar o processo e abrir espaço para que outros atores além dos próprios Guarani se façam ouvir que garante a possibilidade de se disputar e reconfigurar a representação que é feita deles mesmos nos documentos técnicos. Não há necessidade de detalhar a legislação que embasa a decisão do MPF de obrigar o empreendedor a envolver as comunidades indígenas no processo de



compensação. Grosso modo, a Constituição de 1988 e a Convenção 169 da OIT, que garante o direito à consulta, já foram abordadas aqui. No entanto, por si só, até mesmo a legislação não garante muita coisa, e para isso basta lembrar dos povos indígenas que foram seriamente afetados e prejudicados em grandes obras listadas no capítulo 3.

Se quisermos entender a transformação entre os estudos iniciais e os projetos finais, temos que acrescentar cada vez mais elementos na equação. Afinal, uma lista de terras indígenas atingidas não simplesmente saltou para outra, bem como o subprograma fundiário não foi a consequência natural do acréscimo de outras comunidades afetadas ao PBA.

Em artigo publicado numa revista do próprio DNIT (FAPEU, 2014), o antropólogo Flávio Gobbi, corresponsável pelo PBA, comemora de maneira contida as “conquistas parciais” (título de seu artigo) da seguinte maneira: “De um cenário inicial em que se falava na compensação através de um hectare por família que efetivamente habitava a margem da rodovia (o que resultaria em aproximadamente 10 hectares), alcançou-se um total de 834 hectares” (Ibid., p. 73).

Ou seja, um projeto que previa inicialmente impactos em áreas já demarcadas ou em estudo e que previa inicialmente um máximo de aquisições em torno de um hectare por família se transforma num amplo processo de aquisição territorial capaz de reconfigurar a territorialidade Mbyá-Guarani numa importante região de seu território mais amplo.

Outro fator importante de destacar é a novidade, em termos relativos, dessa forma de compensação. Como afirma o próprio site da FUNAI, no que diz respeito a medidas de compensação para povos indígenas:

“O PBA não pode se constituir em destinação de recursos financeiros (dinheiro) às comunidades, e não é realizado para resolver as problemas preexistentes (já existentes antes do empreendimento) das comunidades indígenas, como por exemplo, deficiências na atenção à saúde ou educação, dificuldades de proteção do território, ou de produção de alimentos. O Plano Básico Ambiental tem como objetivo criar soluções para os impactos do empreendimento que são identificados no Estudo de Impacto Ambiental — EIA” (FUNAI, 2017).

Aqui surge mais um elemento de complexidade para compreensão da duplicação da BR-116. Se até mesmo a proteção de limites territoriais enquanto um

problema pré-existente não pode ser exigida de um empreendedor que acaba por afetar terras indígenas, que dirá uma política de garantia de terras, tarefa que o Estado brasileiro não vêm cumprindo, ou, na melhor das hipóteses, cumprindo parcialmente e de forma desigual e incompleta.

No entanto, no mesmo artigo já citado de Gobbi, bem como no PBA, encontramos referências às políticas de compensação desenhadas para a BR-101, experiência que antecedeu a de duplicação do trecho em questão da BR.

A duplicação da BR-101 e a (não) demarcação da Terra Indígena de Morro dos Cavalos é um caso emblemático de um conflito socioambiental envolvendo a duplicação de uma rodovia federal e terras indígenas.

No caso de Morro dos Cavalos, o traçado original da rodovia (não duplicada) já havia incidido sobre terra tradicional indígena (DEMARCAÇÃO..., 2014). A duplicação da obra, portanto, afetaria novamente aldeias de uma Terra Indígena já em processo de demarcação, de modo que um acabava por impedir o outro: para viabilizar a duplicação, a FUNAI e o EIA-RIMA exigiam a regularização fundiária da TI. No entanto, a demarcação da terra, de 1988 hectares, sempre encontrou fortes resistências por parte de forças locais e regionais: vereadores, prefeitos, deputados estaduais e federais e o próprio governo de Santa Catarina, com o peso político de seus governadores e procuradores, além de empresários e da mídia regional, se articularam de forma a pressionar constantemente o governo federal contra a demarcação da TI (GONÇALVES, 2015). Com a postergação da regularização fundiária, até hoje não se concluiu a efetiva duplicação da obra: apesar de contar com quatro pistas, não há acostamento no trecho em questão, o que torna incontornável a construção dos túneis previstos no projeto oficial de duplicação.

No entanto, é necessário deixar claro que, hoje, o que impede a efetivação do projeto não é mais a Terra Indígena, mas sim trâmites burocráticos no IBAMA e no Tribunal de Contas da União. O próprio TCU recomenda a mesma solução defendida há anos pelos indígenas: a construção de túneis através dos morros da região. No entanto, o histórico do conflito é ilustrativo das forças que são acionadas quando lidamos com essas situações.

Interessa nesse trabalho a ilustração de que a demarcação de Terras Indígenas aciona a força contrária de atores de grande poder político, quando tratamos de unidades territoriais significativas. Como afirmei anteriormente, se uma

área de 2 mil hectares é irrisória quando tratamos de Terras Indígenas amazônicas, no contexto guarani estamos falando de suas maiores áreas demarcadas.

Nesse trabalho, já caracterizei o território e as formas específicas de ocupação do espaço dos Guarani. O contexto de Morro dos Cavalos, apesar de suas especificidades, obedece a essa descrição. Os impactos descritos nos estudos da BR 116 se assemelham aos descritos nos estudos da BR 101, guardadas as proporções e alguns agravantes. Dessa forma, é possível dispensar uma descrição minuciosa do conflito catarinense e as ações de cada ator envolvido na disputa. O que interessa é a possibilidade de reflexão a respeito de formas distintas escolhidas pelos governos de lidar com comunidades indígenas nesses contextos e vice-versa, ou seja, as formas de ação escolhidas pelas comunidades indígenas para lidar com grandes projetos.

Voltando para a região da Lagoa dos Patos, retomo as aldeias listadas tanto no EIA-RIMA quanto as abordadas no PBA. Tais aldeias e terras encontram-se em estágios distintos de reconhecimento e demarcação territorial. No entanto, em nenhum momento os estudos de impacto ou a FUNAI buscam colocar a homologação de Terras Indígenas como condição para a viabilidade do empreendimento. Diante desse cenário, podemos desenhar algumas conclusões e outras questões para pesquisas futuras, que abordo a seguir.

## **6. Considerações finais: relacionando os atores, políticas, documentos e territórios**

Nesse momento, gostaria de tentar sistematizar e relacionar os elementos que trouxe nesse texto, de forma a responder as perguntas que coloquei como norte desse trabalho.

Como afirmado anteriormente, o país viveu na última década o que alguns teóricos chamam de “ensaio desenvolvimentista” (SINGER 2012; PINTO NETO 2013). Nessa década, políticas do governo federal conjugadas com um cenário internacional de alta das commodities fortaleceram setores vinculados ao agronegócio e ao extrativismo. A pressão exercida por esses setores sobre as populações tradicionais encontravam sintonia em grandes projetos de desenvolvimento planejados e executados pela administração central. Esses aspectos fortaleceram setores que sempre foram anti-indígenas e promoveu rupturas de alianças de movimentos e forças que historicamente apoiaram os índios, de forma a criar um contexto muito desfavorável aos direitos indígenas.

Esse contexto resulta num quadro de paralisação da demarcação de terras tradicionais e rupturas e retrocessos nos procedimentos de licenciamento ambiental. Nos casos abordados nesse trabalho, em território guarani, o caso de Morro dos Cavalos é ilustrativo do quadro geral, ao passo que as medidas de compensação socioambientais da BR-116 apontam instrumentos eficientes de garantia dos direitos territoriais indígenas.

Assim sendo, pensando nos objetivos específicos desenhados para esse trabalho, o modelo de aquisição de terras como forma de mitigação de impacto socioambiental não deve ser naturalizado enquanto política pública. Lembrando que a própria FUNAI afirma não ser responsabilidade do Plano Básico Ambiental resolver problemas anteriores a um determinado empreendimento e que o próprio EIA-RIMA não indicava as comunidades contempladas no programa como as principais afetadas no empreendimento, esse modo específico de mitigação de impactos deve ser entendido de outro modo. O que minha análise busca mostrar é um deslocamento promovido por contingências políticas, institucionais e científicas, onde comunidades Mbyá-Guarani concentram esforços na busca de acesso a terras através de medidas de compensação socioambiental, valendo-se da mediação de atores como antropólogos mais próximos e instituições que defendem seus direitos, em vez de aguardarem a demarcação tradicional como via única de acesso a terras

dentro de sua territorialidade. Esse deslocamento encontra eco nas prioridades governamentais, que encontram menos resistência política ao optarem por um modelo de aquisição dentro das regras de mercado sem ter de lidar com os trâmites de desapropriação e demarcação de maior escala que envolve o procedimento tradicional de demarcação de terras indígenas.

A análise dos estudos que embasam essas medidas mostra a ação decisiva das comunidades Mbyá-Guarani no sentido de apostarem nas medidas de aquisição fundiária para áreas com poucas ou nenhuma providências tomadas a nível administrativo de encaminhamento para demarcação. Essa aposta não significa que as comunidades abriram mão de lutar pelo seu território tradicional, mas sim que viram nesses mecanismos uma forma mais eficiente de garantir o acesso à terra para famílias que encontravam-se há décadas em situação extremamente precária em acampamentos às margens da rodovia.

É evidente que as lideranças indígenas conhecem – e sentem - mais que ninguém a enorme dificuldade de efetivar seu direito às terras tradicionais, sobretudo nesse contexto. O trabalho etnográfico e em políticas públicas também ensina que as formas de luta e envolvimento dos Mbya em algum projeto ou política não dependem da decisão de lideranças ou de uma avaliação racional no sentido da tradição sociológica que enxerga os indivíduos fazendo escolhas racionais com base em cálculos de perdas e ganhos. Entender o envolvimento dos Mbya com as medidas de compensação da BR-116 seria objeto para outro trabalho, no entanto. O que interessa, nesse momento, é reconhecer a coprodução desses elementos.

Nesse sentido, é possível considerar que para o governo federal e o DNIT, um programa ousado de aquisição fundiária era muito mais interessante do que a repetição do cenário de Morro dos Cavalos – onde o empreendimento foi postergado por mais de uma década-, o que provavelmente ocorreria caso se deparasse com o imperativo de demarcar as Terras Indígenas que existem na região (como mostram os estudos). Além disso, o modelo de aquisição fundiária se deu dentro do modelo de mercado, ou seja, da disponibilidade do mercado imobiliário da região, e desse modo não contrariou interesses, pois não foram necessárias desapropriações nem a inviabilização de projetos da iniciativa privada ou do poder público, como ocorre em outros conflitos ambientais.

Assim sendo, se é possível ver o subprograma fundiário como uma conquista, isso se deve menos a um avanço institucional brasileiro em termos de garantias

constitucionais dos direitos indígenas e mais a uma combinação específica de elementos e à capacidade de agência das comunidades indígenas de saberem como e quando utilizar quais instituições.

Além disso, o modelo de aquisição de terras se tornou possível por uma ambivalência do desenvolvimentismo: como afirmado anteriormente, a demarcação de grandes unidades territoriais (seja qual for a escala) encontra-se praticamente barrada, por contrariar interesses econômicos e políticos, ao passo que o modelo de aquisição fundiária adequa-se a dinâmica de mercado, possibilitando acesso a áreas disponíveis no mercado imobiliário. Esse modelo, no entanto, serviu de modo contingente às demandas Mbyá-Guarani pelo caráter fragmentário e descontínuo de seus territórios e aldeias na região abordada. A ambivalência encontra-se no fato de que o custo econômico de aquisição das terras só foi possível se comparado ao custo econômico que a paralisação de uma obra de infraestrutura prioritária geraria no caso de ser paralisada, ou, no mínimo, contestada judicialmente, como ocorreu com outras obras já mencionadas nesse trabalho.

O mapa a seguir ilustra a área resultante das medidas de compensação socioambiental da duplicação da BR-116, sendo elas (de norte para o sul): Tape Porã, com 157 hectares; Ka'aguy Porã, com 110 ha; Tekoa Mirim, com 87 ha; Yvy Poty, com 98 ha; Guapoy, com 106 ha; Yvy'ã Poty, com 82 há; Tenondé, com 98 ha; e Guajaivi Poty, com 131 ha.



Fonte: Centro de Trabalho Indigenista 2017

Paradoxalmente, grandes entidades ambientalistas vêm denunciando os planos do novo governo (que embora não seja desenvolvimentista ataca mais ainda os direitos indígenas) e demais forças econômicas de promover um modelo de fragmentação e descontinuidade de grandes biomas, sobretudo da floresta amazônica, modelo esse que coloca em risco a própria sobrevivência do sistema. Não entrarei aqui nos detalhes ambientais dos riscos que esse modelo implica, mas cabe destacar que, de modo curioso, essa relativa dispersão das aldeias foi um trunfo para lidar com o grande empreendimento.

É necessário ter cuidado ao fazer tais afirmações para não dar margem a interpretações equivocadas, que poderiam ser vistas como exaltação de um modelo de aquisição de pequenos lotes de terra, visto que foi afirmado e reafirmado na literatura antropológica a ligação fundamental dos indígenas com a terra, com a natureza, e no nosso caso, com a Mata Atlântica, e a importância da recuperação desse bioma tão degradado.

O terceiro objetivo específico dizia respeito à relação entre técnica e política nas distintas fases de elaboração e produção dos estudos de impacto e elaboração do PBA. O que uma análise do EIA-RIMA combinado aos documentos elaborados pelo Ministério Público, organizações indígenas e indigenistas, a FUNAI e parceiros acadêmicos é que o território indígena e os impactos de grandes obras não são um dado científico, no sentido de algo exterior e objetivo que pode ser mensurado com neutralidade, mas um processo coproduzido por diferentes atores, e de modo incontornável pelos indígenas. Destaco a importância de diferentes níveis de visibilidade que diferentes comunidades indígenas adquirem perante o Estado conforme seu estatuto institucional. As terras indígenas demarcadas foram as primeiras a serem listadas no EIA-RIMA, independente de uma delas estar desocupada há décadas. Isso pode ser lido como uma falha técnica dos responsáveis pela elaboração do programa, mas aponta sobretudo para o regime de invisibilidade que as comunidades que ainda não acessaram os estágios mais básicos de demarcação de terra vivenciam. Assim, é a cosmopolítica indígena e outra forma de fazer antropológico que possibilitam a emergência de outros “objetos”, ou seja, aldeias, na caracterização dos impactos que fundamenta os programas de compensação.

O idioma da coprodução pode ser utilizado para compreender a relação que emerge entre a natureza e a cultura indígena no PBA, ou seja, como elementos



indissociáveis. A categoria de “passivo socioambiental” é a síntese possível dentro da linguagem técnica que busca apontar não apenas os efeitos imediatos da obra na “sociedade indígena”, mas a cadeia de efeitos que reverbera nas relações entre a fauna, a flora e os Mbyá-Guarani, nas diferentes composições possíveis entre esses elementos. Como apontado anteriormente, o meio biótico é abordado no EIA-RIMA, mas a intensa relação entre a cultura indígena e os elementos desse meio não são levadas em conta. Assim, a supressão vegetal exigida pela duplicação é mais um elemento a ser levado em conta no desenho do PBA, que busca garantir áreas minimamente suficientes para um processo tímido, porém importante, de recomposição socioambiental onde se pode fazer uma aldeia.

Desse modo, é necessário reconhecer que as medidas de compensação aqui abordadas, através de seus caminhos recheados de disputas, colocaram os Mbyá-Guarani da costa leste da Lagoa dos Patos em uma situação mais favorável a que se encontravam. Ou melhor, reconhecer que os Mbya, em sua luta que começa muito antes da duplicação, souberam utilizar-se de diferentes estratégias e espaços de mediação para explorar brechas nos projetos, procedimentos, legislações, documentos e obras de desenvolvimento para conquistar pedaços a mais de terra, onde podem fazer suas tekoa, para viver do modo de ser Guarani.

## 7. Referências bibliográficas

BAPTISTA, Marcela M.; COSSIO, Rodrigo R.; GOBBI, Flávio S.; PRINTES, Rafaela B. Breves aspectos socioambientais da territorialidade mbya-guarani no Rio Grande do Sul. In: **Coletivos guarani no Rio Grande do Sul – Territorialidade, Interetnicidade, Sobreposições e Direitos Específicos**. Porto Alegre: Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2010

BAINES, Stephen. **Antropologia do Desenvolvimento e a questão das sociedades indígenas**. In: Revista Antropológicas, ano 8, volume 15(2). 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Sobre o PAC**. Documento eletrônico. Disponível em < <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acessado em 23 nov. 2017.

CATAFESTO DE SOUZA, J. O. Territórios e Povos Originários (Des)velados na Metrópole de Porto Alegre. In: FREITAS, A. E. de C.; FAGUNDES, L. F. C. (Org.). **Povos Indígenas na Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba. Núcleo de Políticas Públicas para Povos Indígenas**. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 2008.

CENTRO de Trabalho Indigenista (CTI). **Mapa Guarani Digital**. Documento eletrônico. Disponível em < [http://guarani.map.as/#!/>](http://guarani.map.as/#!/). Acessado em 23 dez. 2017.

CLASTRES, Hélène. **Terra Sem Mal**. Corumbiara, Roraima. Ed. Tapé, 2007.

CAVA, Bruno. O continente desconhecido da esquerda. **Le Monde Diplomatique**, ed. 83. São Paulo, 2014.

CAVA, Bruno; PEREIRA, Márcio. **A Terra Treme: Leituras do Brasil de 2013 a 2016**. Editora Annablume. Rio de Janeiro, 2016.

COCCO, Giuseppe. Nova classe média ou nova composição de classe? **Revista Lugar Comum**, n. 40, Dezembro 2013.

COMANDULLI, Carolina Schneider. **Preservacionistas e indígenas guarani. A aldeia que não existiu – conflito socioambiental no sul brasileiro.** Dissertação de mestrado. Londres: University College London: Londres, 2008

COMUNIDADE GUARANI ITATY/TERRA INDÍGENA MORRO DOS CAVALOS; COMISSÃO GUARANI NHEMONGUETA; CONSELHO ESTADUAL DOS POVOS INDÍGENAS; CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO; COMISSÃO DE ASSUNTOS INDÍGENAS/ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. **Demarcação da Terra Indígena Morro dos Cavalos – Palhoça/SC – Cronologia dos acontecimentos relevantes.** Palhoça, Florianópolis: 2014. Documento eletrônico. Disponível em: < <http://campanhaguarani.org/morrodoscavalos/wp-content/uploads/2014/03/Cronologia-TI-Morro-dos-Cavalos-27-03-14.pdf>>. Acessado em 28 nov. 2017.

COSSIO, Rodrigo; GOBBI, Flavio; ZANIN, Nauíra. **Plano Básico Ambiental – Componente Indígena Mbya-Guarani: Programa de Apoio às Comunidades Indígenas.** DNIT, 2010.

DANOWSKI, Déborah; VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. **Há mundo por vir?** Ensaio sobre os medos e os fins. Desterro [Florianópolis]: Cultura e Barbárie: Instituto Socioambiental, 2014.

DARELLA, Maria Dorothea P.; GARLET, Ivori José; SOARES DE ASSIS, Valéria. **ESTUDO DE IMPACTO: AS POPULAÇÕES INDÍGENAS E A DUPLICAÇÃO DA BR- 101, TRECHO PALHOÇA/SC – OSÓRIO/RS.** Florianópolis – São Leopoldo, 2000.

DNIT. **Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) de duplicação da rodovia BR-116.** 2010

DNIT [2]. **Plano Básico Ambiental – Componente Indígena Mbyá-Guarani. Programa de Apoio às Comunidades Indígenas-116.** 2010

Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU). **Revista Mbyá**. Porto Alegre: DNIT e FAPEU, 2014.

FLEURY, Lorena. **Conflito Ambiental e Cosmopolíticas na Amazônia Brasileira: A Construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte em Perspectiva**. Tese de doutorado - UFRGS. Porto Alegre: UFRGS, 2013.

FÓRUM TELES PIRES. **Barragens e Povos Indígenas no Rio Teles Pires. Características e Consequências de Atropelos no Planejamento, Licenciamento e Implantação das UHEs Teles Pires e São Manoel**. Brasília (DF), Cuiabá e Alta Floresta (MT), 2017. Disponível em: <[https://www.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/dossie\\_teles\\_pires\\_final\\_09jun2017\\_reduzido.pdf](https://www.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/dossie_teles_pires_final_09jun2017_reduzido.pdf)>. Acessado em 23 nov. 2017.

FUNAI (Ministério da Justiça). **Terras Indígenas: o que é?** Documento eletrônico. Disponível em <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/demarcacao-de-terras-indigenas?start=1>>. Acessado em 21 nov. 2017.

FUNAI (Ministério da Justiça). **Programas de mitigação e compensação**. Documento eletrônico. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/programas-de-mitigacao-e-compensacao>>. Acessado em 28 nov. 2017.

GOBBI, Flavio. Sobre formações aldeãs Guarani no Rio Grande do Sul. In: **RS Índio – Cartografias sobre a produção de conhecimento**. Edipucrs. Porto Alegre, 2009.

**ÍNDIO Cidadão?**. Direção: Rodrigo Arajeju. Produção: Isadora Stepanski. Produtoras associadas: Argonautas, 400 filmes e Base Audiovisual. Distrito Federal, 2014 (filme). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Ti1q9-eWtc8>>. Acessado em 10 nov. 2017.

JASANOFF, Sheila. **States of Knowledge – The co-production of science and social order**. Routledge: London and New York, 2006.

LADEIRA, Maria Inês. As Demarcações Guarani, a Caminho da Terra sem Mal. In: **Povos Indígenas no Brasil 1996/2000**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000.

MACEDO, Anne Greice Soares Ribeiro. **As comunidades tradicionais e o último desenvolvimentismo**. Revista de Direito e Sustentabilidade. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). Volume 1, nº 2. Minas Gerais: jul/dez. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Inquérito Civil nº 1.29.000.002816/2008-60. Porto Alegre: NUCIME-PRRS, 2008.

VERDUM, Ricardo (org.). Observatório de Investimentos na Amazônia. **As obras de infraestrutura do PAC e os povos indígenas na Amazônia brasileira**. Nota técnica nº 9. INESC, 2012. Disponível em <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/obras-do-pac-e-povos-indigenas/>>. Acessado em 24 nov. 2017.

PINTO NETO, Moyses. *Progressismo como modernização unidimensional*. In: BARBA, Clarides Henrich de; DAGIOS, Magnus; DANNER, Fernando; DANNER, Leno Francisco; KONZES, Paulo Roberto; NIENOV, Christian Otto Muniz. **Governo, Cultura e Desenvolvimento: Reflexões desde a Amazônia**. Porto Alegre: Editora Fi, 2015.

PISSOLATO, Elizabeth. Mobilidade, multilocalidade, organização social e cosmologia: a experiência de grupos Mbya-Guarani no sudeste brasileiro. Campo Grande: **Tellus, Ano 4, N. 6**, 2004.

PRINTES, Rafaela Biehl. **Território e territorialidade: revisando conceitos diante da complexidade da sociodiversidade**. Trabalho apresentado em seminário. Documento eletrônico disponível em <<http://repositorio.unisinos.br/ihu/v-seminario-observatorios/27-printes-territorio-territorialidade.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

SCHADEN, E. Aspectos fundamentais da cultura Guarani. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1974.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012

SOCIOAMBIENTAL, Instituto. **Povos Indígenas no Brasil**. Instituto Soci.oambiental, 2017. Disponível em <<https://terrasindigenas.org.br/pt-br/quem-sao>>. Acesso em 16 nov. 2017.

SOCIOAMBIENTAL, Instituto. **Povos Indígenas no Brasil**. Instituto Soci.oambiental, 2011. Disponível em <<https://pib.socioambiental.org/pt/povo/guarani>>. Acesso em 14 nov. 2017.

STENGERS, Isabelle. **Cosmopolitiques I**. Paris: Éditions la Découverte, 2003.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. **Os involuntários da pátria**. In: Cadernos de Leitura/Série Intempestiva. Belo Horizonte: Edições Chão de feira, 2017.